MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

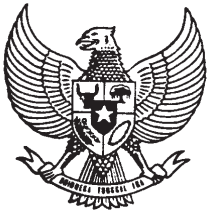
Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002

BUKU IV
Kekuasaan Pemerintahan Negara
Jilid 2

EDISI REVISI

SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI
2010

BHINNEKA TUNGGAL IKA
MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002

EDISI REVISI

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan
Mahkamah Konstitusi
2010

BHINNEKA TUNGGAL IKA

NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002

Buku IV
Kekuasaan Pemerintahan Negara
Jilid 2

(EDISI REVISI)

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Tim Penyusun Naskah Komprehensif
Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945

Penerbit:
Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan
Mahkamah Konstitusi
2010

Tim Penyusun Naskah Komprehensif
Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945,
Naskah Komprehensif Perubahan
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002,
Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2
Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi;
Edisi Pertama, Juli 2008
Edisi Revisi, Juli 2010
xxx + 738 halaman; 15 x 21 cm.

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang
All right reserved

Hak Penerbitan©Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK
Cetakan Pertama, Juli 2008
Cetakan Kedua, Juli 2010 (Edisi Revisi)

ISBN
978-602-8308-35-9 (Jilid 4b)
978-602-8308-29-8 (Jilid lengkap)

Penerbit:
Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan
Mahkamah Konstitusi
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat
PO Box 999 JKT 10000
Telp. +62 21 23529000, Fax. +62 21 3520177
laman: www.mahkamahkonstitusi.go.id
email: sekretariat@mahkamahkonstitusi.go.id

Tim Penyusun
Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945

Pengarah:

Mohammad Mahfud MD
Achmad Sodiki
Arsyad Sanusi
Muhammad Alim
Harjono
Maria Farida Indrati
A. Fadlil Sumadi
M. Akil Mochtar
Hamdan Zoelva

Narasumber:

Harun Kamil
Soetjipno
Lukman Hakim Saifuddin
Soedijarto
M. Hatta Mustafa
Amidhan
G. Seto Harianto
Valina Singka Subekti
Katin Subyantoro
Patrialis Akbar
T.M. Nurlif
Soetjipto
Ali Masykur Musa
JE. Sahetapy
Pataniari Siahaan
Andi Mattalatta
Happy Bone Zulkarnaen
Antonius Rahail
Jakob Tobing
Slamet Effendy Yusuf
A. M. Luthfi
Zain Badjeber
Asnawi Latief
Ahmad Zacky Siradj
Ali Hardi Kiaidemak
I Ketut Astawa
Frans FH. Matrutty
Fuad Bawazier
Rully Chairul Azwar
Agun Gunandjar Sudarsa
Baharuddin Aritonang
Achmad Hafidz Zawawi
Theo L. Sambuaga
Soewarno
Hendi Tjaswadi
Ida Fauziah

Pelaksana:

Pengarah: Janedjri M. Gaffar
Penanggungjawab: Noor Sidharta
Koordinator: Heru Setiawan
Penulis: Meyrinda R. Hilipito, Lulu Anjarsari P
Sekretaris: Sri Handayani
Layout dan tata letak: Herman To

Buku ini terdiri dari 10 judul
yang merupakan satu kesatuan:

Buku I
Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945

Buku II
Sendi-sendi/Fundamen Negara

Buku III
Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan

Buku IV
Kekuasaan Pemerintahan Negara

Buku V
Pemilihan Umum

Buku VI
Kekuasaan Kehakiman

Buku VII
Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial

Buku VIII
Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama

Buku IX
Pendidikan dan Kebudayaan

Buku X
Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan

DARI PENERBIT

Penerbitan buku *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999–2002* edisi revisi yang terdiri atas 10 buku ini merupakan hasil kerjasama Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstituti (MK) dan Forum Konstitusi (FK), sebuah perhimpunan yang beranggotakan para perumus rancangan perubahan UUD 1945 (anggota Panitia Ad Hoc III/I Badan Pekerja MPR).

Buku edisi revisi ini diterbitkan dengan tujuan untuk mendokumentasikan proses perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR pada 1999–2002. Isi buku ini secara komprehensif memuat latar belakang, proses, dan hasil pembahasan dalam perubahan UUD 1945 sejak Perubahan Pertama hingga Perubahan Keempat. Pada edisi revisi ini juga telah ditambahkan beberapa materi baru yang bersumber dari berbagai macam Risalah Rapat MPR RI yang tidak terdapat pada buku edisi sebelumnya, di antaranya Rapat Tim Kecil, Rapat Lobi, Rapat Tim Perumus, Rapat Sinkronisasi, Rapat Finalisasi, Rapat Konsultasi, Rapat Uji Sahih, Rapat *Pre Review* dan Rapat *Review*. Selain itu, pada penerbitan edisi revisi ini, materi kutipan yang dicantumkan merujuk kepada naskah otentik *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 1999-2002* yang terdiri atas 17 jilid dan diterbitkan Sekretariat Jenderal MPR RI pada 2008 dan 2009.

Penerbitan buku edisi revisi ini terutama dimaksudkan untuk mendukung pelaksanaan tugas para hakim konstitusi dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara mengingat di dalam buku ini dapat diketahui maksud dan tujuan para

perumus rancangan perubahan UUD 1945 (*original intent*) sebagai salah satu metode penafsiran konstitusi. Hal ini sejalan dengan salah satu fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal konstitusi dan penafsir resmi konstitusi.

Selain itu, penerbitan buku edisi revisi ini juga diharapkan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi semua kalangan, khususnya bagi siapa saja yang melakukan pengkajian/penelitian tentang perubahan konstitusi yang terjadi pada 1999-2002. Oleh sebab itu, guna memperkaya isi buku edisi revisi ini, juga dimuat sejarah perumusan dan perdebatan topik-topik UUD 1945 sejak zaman Hindia Belanda, BPUPK, PPKI, Konstitusi RIS, UUDS 1950, Konstituante, hingga menjelang datangnya era reformasi.

Untuk memudahkan dan mempercepat pembaca memahami dan mendapatkan materi yang diinginkan, buku edisi revisi ini tetap disusun dengan sistematika per topik UUD 1945. Lebih dari itu, penyusunan buku edisi revisi ini yang melibatkan para perumus rancangan perubahan UUD 1945 (anggota PAH III/I BP MPR) sebagai narasumber memberikan nilai kesahihan dan akuntabilitas yang tinggi.

Buku edisi revisi ini dapat terbit atas dukungan dan kerja keras berbagai pihak. Untuk itu, atas nama penerbit, kami menyampaikan terima kasih kepada Ketua Mahkamah Konstitusi Bapak Prof. Dr. Mohammad Mahfud MD, S.H. yang senantiasa memberikan arahan dan dorongan dalam penyelesaian program ini. Demikian juga ucapan terima kasih kami sampaikan kepada para hakim konstitusi yang telah memberikan dukungan dan perhatian sepenuhnya.

Kami juga menyampaikan terima kasih dan penghargaan setinggi-tinggnya kepada seluruh nara sumber yang tergabung dalam FK yang telah terlibat secara intens dalam penyusunan naskah. Untuk tim pelaksana yang telah bekerja keras dan dengan tekun menulis naskah buku ini, kami sampaikan terima kasih. Semoga semua kerja keras dan pengabdian itu menjadi amal baik yang bernilai ibadah di sisi Allah SWT.

Akhir kata, semoga buku edisi revisi ini bermanfaat bagi upaya kolektif kita menegakkan konstitusi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta sekaligus mohon maaf apabila masih terdapat kekurangan dan kelemahan dalam penerbitan ini.

Jakarta, 5 Juli 2010
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi,

Janedjri M. Gaffar

SAMBUTAN
FORUM KONSTITUSI

Puji syukur senantiasa kami ucapkan kepada Allah Yang Maha Kuasa, atas petunjuk dan kekuatan yang dianugerahkanNya, sehingga edisi revisi buku NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, dapat diterbitkan pada tahun 2010. Buku Naskah Komprehensif tersebut merupakan hasil kerjasama antara Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi serta terdiri atas sepuluh buku yang masing-masing mengangkat tema tertentu.

Penerbitan buku edisi revisi ini merupakan kelanjutan dari buku NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 yang diterbitkan pada 2008 lalu. Sebagai buku revisi, edisi kali ini memuat perbaikan kutipan dan tambahan keterangan serta tambahan naskah yang pada buku edisi sebelumnya tidak ada. Pada edisi revisi ini juga telah ditambahkan beberapa materi baru yang bersumber dari risalah berbagai macam Rapat MPR RI yang tidak terdapat pada edisi sebelumnya, di antaranya adalah Rapat Tim Kecil, Rapat Lobi, Rapat Tim Perumus, Rapat Sinkronisasi, Rapat Finalisasi, Rapat Konsultasi, Rapat *Review* dan *Preview*, juga yang berasal dari Kegiatan Uji Sahih. Selain itu, pada penerbitan edisi revisi ini, materi kutipan yang dicantumkan merujuk kepada naskah otentik *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

Tahun Sidang 1999-2002 yang terdiri atas tujuh belas jilid yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal MPR RI pada tahun 2008 dan tahun 2009.

Buku Naskah Komprehensif terbitan tahun 2008 disusun atas dasar Risalah Rapat-rapat MPR yang meliputi Risalah Rapat Paripurna MPR, Risalah Rapat Pleno Badan Pekerja MPR, Risalah Rapat Pleno Panitia *Ad Hoc*, dan Risalah Rapat Pleno Komisi. Risalah Rapat-rapat tersebut dibuat segera setelah setiap rapat selesai dengan ketentuan bahwa apabila dalam waktu 3 X 24 jam tidak ada keberatan atau koreksi dari anggota MPR maka Risalah tersebut dinyatakan sah. Risalah Rapat-rapat tersebut dibuat dengan melakukan transkrip dari kaset rekaman rapat-rapat, sehingga relatif lengkap dan otentik.

Pada 2007 Sekretariat Jenderal MPR RI bekerja sama dengan Forum Konstitusi melakukan revisi atas Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena ternyata terdapat kekurangan kutipan dari berbagai pihak, selain juga terdapat beberapa kesalahan penulisan ungkapan bahasa asing, termasuk salah ketik. Revisi tersebut dilakukan dengan cara memutar ulang seluruh rekaman persidangan Rapat Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada 1999-2002, yang disesuaikan dengan transkrip yang telah dibuat sebelumnya. Keterlibatan Forum Konstitusi dalam merevisi Buku Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut terutama dalam rangka menjaga keotentikan risalah dimaksud.

Dalam melaksanakan revisi tersebut ditemukan beberapa hambatan karena ternyata terdapat beberapa rekaman yang tidak jelas suara rekamannya dan terdapat pula yang suaranya sama sekali tidak terdengar, bahkan terdapat kaset rekaman yang hilang. Dengan demikian dalam rangka revisi Buku Naskah Komprehensif terbitan tahun 2008, apabila tidak ditemukan sumber kutipan pada 17 buku Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetapi terdapat dalam buku Naskah Komprehensif terbitan tahun

2008 maka kutipan tersebut tetap dimuat dengan bersumber pada Risalah rapat yang bersangkutan.

Dalam buku ini diungkapkan perdebatan pemikiran para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dan tanggapan masyarakat, pengamat, dan akademisi mengenai perubahan Undang-Undang Dasar, baik melalui media massa, maupun dalam seminar dan perbincangan akademik. Dari pengamatan dan pengalaman kami selama ini selaku anggota PAH III tahun 1999 dan/atau anggota PAH I tahun 2000 - 2002, ternyata banyak aspek yang belum diketahui publik tentang latar belakang, proses, serta mekanisme pembahasan dalam perubahan UUD 1945 tahun 1999–2002, termasuk ruang lingkup perdebatan dan kedalaman diskusi yang berkembang di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Melalui penyebaran informasi yang meliputi segenap data dan fakta sekitar perubahan UUD 1945, yang berlangsung dalam empat tahapan sejak tahun 1999 hingga tahun 2002, diharapkan pemahaman masyarakat semakin mendalam dan karena itu dapat mendorong keterlibatan yang lebih luas dalam upaya menegakkan UUD 1945 dan Pancasila.

Terbitnya buku ini merupakan wujud nyata pelaksanaan Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi yang antara lain adalah menerbitkan tiga buku, yaitu tentang: *Pelaksanaan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*; *Naskah Komprehensif Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*; dan *Konstitusi Ditinjau dari Berbagai Aspek*. Melalui Nota Kesepahaman tersebut, Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi secara nyata berikhtiar untuk mewujudkan kesadaran dan ketaatan berkonstitusi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi menyadari sepenuhnya bahwa betapa pentingnya untuk memahami apa maksud yang

sesungguhnya di balik lahirnya pasal-pasal pada perubahan Undang-Undang Dasar. Apalagi disadari pula bahwa sangat sulit untuk membaca tumpukan risalah yang ribuan lembar halamannya dengan pembahasan setiap pasal yang tersebar di beberapa buku, karena risalah tersebut adalah himpunan notulen dari seluruh rapat dalam rangka pembahasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebuah Undang-Undang Dasar tidak dapat dipahami secara utuh hanya dengan membaca teks pasal-pasal yang tertulis saja, akan tetapi perlu dipahami juga suasana kebatinan (*geistlichen hintergrund*) dari berbagai peristiwa yang terjadi ketika Undang-Undang Dasar atau perubahan itu terjadi, yang meliputi segenap latar belakang lahirnya pasal-pasal, serta ruang lingkup perdebatan ketika pasal itu dirumuskan. Ini menjadi sangat penting ketika kita melakukan penafsiran konstitusi agar konstitusi itu menjadi konstitusi yang hidup (*living constitution*) dan berkembang dalam masyarakat dengan tetap terjaga makna, maksud, dan tujuan setiap pasal dan ayatnya (*original intent).* Dengan demikian interpretasi dan penafsiran atas UUD 1945 mampu mewadahi dinamika masyarakat akan tetapi tetap dalam koridor *original intend*-nya. Perubahan UUD 1945 sebagai konsekuensi dari dinamika masyarakat senantiasa dimungkinkan, namun tetap harus melalui ketentuan Pasal 37 UUD 1945.

Forum Konstitusi adalah sebuah forum tempat berkumpulnya para anggota Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR tahun 1999 dan Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, periode 2000-2002, yang merancang perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002. Forum ini bertujuan tercapainya kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang sadar dan taat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang diberkahi Tuhan Yang Maha Esa. Dalam kegiatan rutinnya, Forum Konstitusi mengamati dan mendiskusikan setiap perkembangan implementasi konstitusi dalam kehidupan

bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, melakukan sosialisasi dan pemasyarakatan undang-undang dasar baik secara mandiri maupun bekerja sama dengan lembaga Negara dan instansi Pemerintah.

Bagi Forum Konstitusi, yang sebagian besar anggotanya terlibat penuh dalam penyusunan buku ini sebagai narasumber, penyusunan buku ini bagai memutar kembali setiap episode perdebatan yang penuh dengan semangat kebersamaan dan kekeluargaan yang dilandasi oleh kecintaan kepada bangsa dan negara, walaupun kadang-kadang terjadi perdebatan sengit ketika membahas pasal-pasal tertentu. Dengan demikian bagi Forum Konstitusi penulisan ini merupakan penulisan dokumentasi sejarah tentang perkembangan, kemajuan, dan modernisasi sistem ketatanegaraan Indonesia dengan tetap mempertahankan nilai-nlai luhur warisan *founding fathers*. Harapan kami, buku ini, yang merupakan hasil kerja sama Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi, akan bermanfaat bagi bangsa dan negara serta generasi yang akan datang.

Terima kasih kami sampaikan kepada Ketua Mahkamah Konstitusi dan para Hakim Konstitusi, Sekretaris Jenderal, serta seluruh jajarannya atas kerjasama dalam menyusun dan menerbitkan buku ini, serta kepada seluruh tim penulis yang telah bekerja keras, meluangkan waktu dan pengorbanan lainnya dalam menyusun buku ini.

Jakarta, 7 Juli 2010

Harun Kamil, S.H.
Ketua

Ahmad Zacky Siradj
Sekretaris

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

PENGANTAR
KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI
EDISI REVISI

Saya menyambut dengan gembira penerbitan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Edisi Revisi** ini. Setidaknya terdapat dua alasan mengapa saya menyambut gembira penerbitan buku ini.

Pertama, buku ini mampu memotret secara utuh dan lengkap pembahasan perubahan UUD 1945 yang dilakukan selama empat tahap perubahan sejak 1999 sampai dengan 2002. Sehingga dengan membaca buku ini, pembaca akan segera dapat memahami suasana kebatinan yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis dan yuridis perumusan butir-butir ketentuan dalam UUD.

Kedua, penerbitan buku ini melengkapi segenap ikhtiar yang dilakukan bangsa ini dalam rangka mewujudkan supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi dapat terwujud manakala masyarakat mendapatkan informasi yang cukup tentang bagaimana mengenal, mengerti dan memahami konstitusi sebelum kemudian sampai kepada fase implementasi nilai-

nilai konstitusi ke dalam praktik kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Keistimewaan Buku

Pada 2008 lalu, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi telah menerbitkan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002**. Sebagai sebuah karya, buku tersebut secara substansial memiliki keistimewaan tersendiri, yang menurut sepengetahuan saya, tidak dijumpai pada buku-buku yang lain, bahkan buku yang juga membahas perdebatan dalam perdebatan dan pembahasan perumusan UUD.

Buku tersebut menjadi sebuah karya yang sangat penting dalam pendokumentasian sejarah konstitusi Indonesia. Sebagaimana saya tuliskan di paragraf awal pengantar ini, buku tersebut mampu memotret secara utuh dan lengkap pembahasan perubahan UUD 1945 yang dilakukan selama empat tahap perubahan sejak 1999 sampai dengan 2002. Buku tersebut memberikan gambaran yang gamblang tentang mengapa, bagaimana, dan untuk apa suatu butir ketentuan perubahan dimasukkan ke dalam UUD 1945 hasil perubahan.

Sejauh yang saya tahu, penerbitan buku tersebut pada awalnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan kepentingan internal Mahkamah Konstitusi yakni dalam memeriksa setiap perkara yang diajukan sesuai kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945. Buku tersebut menjadi semacam pegangan normatif para hakim konstitusi untuk memahami secara tepat mengenai prinsip, ide, dan gagasan serta spirit yang terkandung dalam UUD 1945 hasil perubahan yang telah dilakukan pada 1999-2002.

Berkat keberadaan buku tersebut, para hakim konstitusi tidak mengalami kesulitan untuk menangkap suasana kebatinan yang muncul dalam dinamika yang terjadi selama proses pembahasan perubahan konstitusi. Dengan demikian tidak terdapat kesulitan pula untuk memahami esensi, makna dan

manfaat dari adanya butir ketentuan-ketentuan baru dalam UUD 1945.

Gagasan Penerbitan Buku

Apabila dilakukan penelusuran, gagasan penerbitan buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** pada dasarnya dilatarbelakangi oleh beberapa hal berikut. ***Pertama***, kelangkaan buku yang berisi tentang pembahasan dan perdebatan secara komprehensif dalam rapat-rapat atau sidang-sidang para pembentuk konstitusi. ***Kedua***, kebutuhan Mahkamah Konstitusi untuk memperoleh data dan dokumen pembahasan perubahan UUD 1945 yang tersusun secara sistematis dan komprehensif. ***Ketiga***, kesadaran akan pentingnya menyediakan informasi yang akurat dan sistematis bagi para penyelenggara negara dan warga masyarakat untuk memahami dan melaksanakan Konstitusi.

Terkait dengan kelangkaan buku, meskipun ada, tetapi sangat jarang ditemui buku yang disusun untuk membahas dan mengulas perdebatan dalam perumusan UUD. Sepengetahuan saya, buku paling anyar yang mengulas perdebatan dalam perumusan UUD adalah buku karya **RM. A. B. Kusuma** berjudul *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, itupun diterbitkan pada 2004 silam yang kemudian direvisi pada 2009. Setelah itu, hampir tidak dijumpai lagi buku sejenis dengan judul-judul baru, sebelum kemudian Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** diterbitkan.

Saya tidak mengetahui secara persis mengapa tidak banyak orang atau pihak-pihak yang memiliki ketertarikan menulis buku-buku jenis itu. Tetapi yang jelas, kelangkaan buku jenis itu kurang menguntungkan bagi masyarakat untuk mendapatkan bacaan-bacaan yang bermanfaat menambah wawasan dan pemahaman mengenai latar belakang perumusan butir-butir ketentuan dalam UUD.

Dalam perkembangannya, kelangkaan buku yang

membahas dan mengulas perdebatan dalam perumusan UUD juga dirasakan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir konstitusi. Meskipun sebenarnya data dan dokumen pembahasan perubahan UUD 1945 sudah ada tetapi karena tidak tersusun secara sistematis dan komprehensif, maka keadaan itu kurang menunjang kelancaran fungsi Mahkamah Konstitusi. Bagi para hakim konstitusi yang dituntut untuk memahami aspek *original intent* perumusan butir-butir ketentuan UUD 1945 sebagai salah satu metode penafsiran Konstitusi maka kehadiran buku yang menyediakan informasi dan data secara sistematis dan komprehensif mengenai perdebatan dalam perumusan UUD akan bermanfaat dan banyak membantu.

Bagi para penyelenggara negara dan masyarakat, informasi yang sistematis dan akurat juga merupakan sebuah keniscayaan. Adalah sudah menjadi tugas dan tanggung jawab para penyelenggara negara dan warga masyarakat dalam jabatan dan pekerjaan apapun, untuk tunduk dan patuh kepada konstitusi. Tunduk dan patuh dalam konteks ini tentu saja harus diartikan dalam arti memahami dan melaksanakan konstitusi. Untuk dapat mencapai tahap memahami dan melaksanakan konstitusi, diperlukan informasi yang cukup mengenai konstitusi. Buku yang secara sistematis memuat informasi akurat terkait dengan landasan filosofis, sosiologis, politis dan historis perumusan butir-butir ketentuan dalam UUD 1945 akan menjawab kebutuhan tersebut.

Kesahihan Informasi

Kesahihan informasi yang disampaikan oleh Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** tidak perlu diragukan. Sebab, sumber utama penulisan buku tersebut adalah risalah-risalah rapat Panitia Ad Hoc (PAH) III dan I Badan Pekerja (BP) MPR serta sidang-sidang MPR selama proses perubahan UUD 1945 sejak 1999-2002. Risalah adalah dokumen tertulis yang menggambarkan secara apa adanya mengenai suasana rapat dengan segala dinamikanya. Dalam

hal ini, risalah-risalah yang dijadikan sumber adalah risalah-risalah yang telah disusun dan diterbitkan secara resmi oleh Sekretariat Jenderal MPR sehingga otensitasnya terjamin.

Namun demikian, untuk mencapai tingkat otensitas dan kesahihan yang lebih tinggi lagi, proses penyusunan dan penulisan buku tersebut dibantu oleh informasi yang didapatkan dari narasumber. Narasumber di sini adalah mereka yang terlibat langsung dalam proses perumusan perubahan UUD 1945. Oleh karena itu, sangat tepat langkah "menggandeng" Forum Konstitusi (FK) sebagai narasumber sekaligus mitra bestari (*reviewer*).

Sebagaimana diketahui, FK adalah wadah organisasi yang menghimpun para anggota Panitia Ad Hoc (PAH) III/I Badan Pekerja (BP) MPR yang dulu bertugas merancang perubahan UUD 1945 pada 1999-2002. Keterlibatan FK sebagai narasumber sekaligus mitra bestari (*reviewer*), dimaksudkan agar buku ini memiliki tingkat otensitas dan kesahihan yang tinggi. Bagaimanapun, dalam penulisan buku tersebut kedudukan FK sangat strategis dan tidak tergantikan oleh pihak-pihak lainnya. Sebab, dari FK didapatkan informasi ''tangan pertama", yang jelas akan memberikan jaminan terhadap otensitas dan kesahihan buku ini.

Penyempurnaan Buku

Dalam perkembangan berikutnya, ternyata Sekretariat Jenderal MPR melakukan langkah-langkah penyempurnaan terhadap risalah-risalah rapat Panitia Ad Hoc (PAH) III dan I Badan Pekerja (BP) MPR serta sidang-sidang MPR selama proses perubahan UUD 1945 sejak 1999-2002, yang telah diterbitkan sebelumnya. Penyempurnaan risalah tersebut secara otomatis mengakibatkan perubahan yang cukup signifikan terhadap isi Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** baik pada kutipan maupun penambahan materi-materi yang lain.

Berdasarkan hal tersebut, maka revisi terhadap isi buku tersebut adalah sebuah keniscayaan. Sebab, sebuah

buku akan kehilangan atau setidaknya berkurang kadar keotentikannya sebagai sumber informasi manakala sumber utama penulisannya juga mengalami perubahan-perubahan. Atas alasan tersebut, saya menyambut baik gagasan untuk melakukan penyempurnaan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002**.

Setelah melewati proses pembahasan, revisi atau penyempurnaan terhadap buku tersebut akhirnya dapat diselesaikan. Selesainya rangkaian proses penyempurnaan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** tersebut ditandai dengan diterbitkannya buku tersebut dalam edisi revisi.

Saya menghargai setiap langkah yang ditempuh dalam proses penyempurnaan buku tersebut. Terlebih lagi, ketika proses penyempurnaan buku tersebut masih berorientasi pada otensitas dan kesahihan informasi. Guna menjamin hal tersebut, selain mengacu pada risalah-risalah rapat Panitia Ad Hoc (PAH) III dan I Badan Pekerja (BP) MPR serta sidang-sidang MPR yang sudah disempurnakan oleh Sekretariat Jenderal MPR, penyempurnaan buku ini juga dengan melibatkan kembali FK sebagai narasumber. Dengan demikian, kehadiran buku ini menjadi sangat signifikan untuk dikatakan sebagai hasil sebuah proses revisi dan penyempurnaan.

Sebagaimana sudah saya kemukan di awal, sekali lagi, saya menyambut baik dan gembira terhadap penerbitan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Edisi Revisi** ini. Harapan saya sederhana dan tidak jauh berbeda dengan harapan-harapan pada buku edisi sebelumnya, yaitu agar kehadiran buku ini bermanfaat bagi banyak kalangan dan semakin memperkaya khazanah sejarah ketatanegaraan Indonesia, khususnya sejarah konstitusi.

Saya menyampaikan terima kasih dan penghargaan kepada FK yang ikut bekerja keras serta menyumbangkan waktu dan pikiran dalam proses penyusunan buku edisi revisi ini. Demikian juga, saya mengucapkan terima kasih kepada seluruh

tim pelaksana proses penyempurnaan buku yang telah dengan cermat dan tekun turut menyumbangkan andil besar dalam penulisan naskah buku ini.

Meskipun buku ini merupakan hasil proses revisi atau penyempurnaan, akan tetapi bukan berarti buku ini akan tampil dalam kondisi yang sempurna. Tidak ada di dunia ini yang dapat tampil dengan sempurna, kecuali Sang Pemilik Kesempurnaan. Untuk itu, saya menyadari bahwa meskipun telah diupayakan untuk ditampilkan sebaik mungkin, akan tetapi buku ini tetap masih mungkin menyimpan berbagai kekurangan di antara kelebihan dan keunggulannya. Oleh karena ini, saya mohon permakluman atas kekurangan-kekurangan yang masih ada dalam buku edisi revisi ini. Selanjutnya, perbaikan dan penyempurnaan lanjutan terhadap buku ini pada masa-masa mendatang masih terbuka lebar untuk dilakukan.

Dengan diterbitkannya **Buku Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Edisi Revisi** maka seluruh kalangan masyarakat yang menginginkan dan membutuhkan pengetahuan dan informasi dari buku ini, baik untuk kepentingan kegiatan penyelenggaraan negara maupun untuk kepentingan ilmiah-akademis, akan segera terpenuhi.

Semoga bersama dengan segenap pembacanya, buku ini memiliki peran strategis untuk meretas sebuah jalan baru menuju terwujudnya tatanan negara hukum yang lebih demokratis, aman, damai, adil dan sejahtera. Selamat membaca.

Jakarta, 7 Juli 2010

Prof. Dr. Moh. Mahfud MD

DAFTAR ISI

Dari Penerbit vii
Sambutan Forum Konstitusi xi
Pengantar Ketua Mahkamah Konstitusi xvii
Daftar Isi xxv
Daftar Singkatan xxvii

BAB IV PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI KEMENTERIAN NEGARA 919
A. Pembahasan Pada Perubahan Pertama 919
B. Hasil Pada Perubahan Pertama 965
C. Pembahasan Pada Perubahan Kedua 966
D. Pembahasan Pada Perubahan Ketiga 1042
E. Hasil Pada Perubahan Ketiga 1105

BAB V
PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI PEMERINTAHAN DAERAH..... 1107
A. Pembahasan Pada Perubahan Pertama..... 1107
B. Pembahasan Pada Perubahan Kedua 1112
C. Hasil Pada Perubahan Kedua..... 1429

BAB VI
PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI PERTAHANAN DAN KEAMANAN..... 1433
A. Pembahasan Pada Perubahan Pertama 1433
B. Pembahasan Pada Perubahan Kedua 1435
C. Hasil Pada Perubahan Kedua..... 1629

BAB VII
PENUTUP..... 1633

Daftar Pustaka 1637
Lampiran 1640
Biodata Singkat Tim Penyusun..... 1649

DAFTAR SINGKATAN

ADB	:	Asian Development Bank
APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Asmas	:	Aspirasi Masyarakat
BI	:	Bank Indonesia
BLT	:	Bantuan Langsung Tunai
BNI	:	Bank Negara Indonesia
BP	:	Badan Pekerja
BPK	:	Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	:	Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan
PUPK	:	Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan
BUMD	:	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	:	Badan Usaha Milik Negara
CBS	:	*Currency Board System*
CIDES	:	*Center for Information and Development Studies*
CINAPS	:	*Centre for Information and Policy Studies*
CSIS	:	*Center for Strategic and International Studies*
Depsos	:	Departemen Sosial
DPA	:	Dewan Pertimbangan Agung
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
DPK	:	Dewan Pemeriksa Keuangan
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DUD	:	Dewan Utusan Daerah
Ekuin	:	Ekonomi, Keuangan, dan Industri
F-KKI	:	Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesa
F-PBB	:	Fraksi Partai Bulan Bintang
F-PDIP	:	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan

F-PDKB	:	Fraksi partai Demokrasi Kasih Bangsa
F-PDU	:	Fraksi Persatuan Daulat Ummah
F-PG	:	Fraksi Partai Golkar
F-KB	:	Fraksi Kebangkitan Bangsa
F-PPP	:	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan
F-Reformasi	:	Fraksi Reformasi
F-TNI/Polri	:	Fraksi Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Republik Indonesia
F-UG	:	Fraksi Utusan Golongan
Golkar	:	Golongan Karya
IAR	:	*Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer*
ICW	:	*Indische Comptabiliteits Wet*
IDT	:	Inpres Desa Tertinggal
IMF	:	International Monetary Fund
Irjen	:	Inspektur Jenderal
Itwilprop	:	Inspektorat Wilayah Propinsi
JPS	:	Jaring Pengaman Sosial
K.H.	:	Kyai Haji
KB	:	Keluarga Berencana
KCK	:	Kredit Candak Kulak
KMB	:	Konferensi Meja Bundar
Kupedes	:	Kredit Usaha Pedesaan
LN	:	Lembaran Negara
LPTP	:	Lembaga Pengembangan Teknologi Pedesaan
Menkeu	:	Menteri Keuangan
Menko	:	Menteri Koordinator
MPR	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
NICA	:	Netherland Indies Civil Administration
NKRI	:	Negara Kesatuan Republik Indonesia
ORI	:	Oeang Republik Indonesia
P4KT	:	Program Peningkatan Pendapatan Petani Kecil Terpadu
PAH	:	Panitia *Ad Hoc*
Perda	:	Peraturan Daerah

Perpu	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
PHK	:	Pemutusan Hubungan Kerja
PPKI	:	Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PPW	:	Program Pengembangan Wilayah
PSM	:	Pekerja Sosial Mandiri
RAPBN	:	Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
RDPU	:	Rapat Dengar Pendapat Umum
RI	:	Republik Indonesia
RIS	:	Republik Indonesia Serikat
SLTA	:	Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
SLTP	:	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
Tap	:	Ketetapan
Tatib	:	Tata tertib
Unhas	:	Universitas Hasanuddin
UNS	:	Universitas Negeri Sebelas Maret
Unsri	:	Universitas Sriwijaya
UPI	:	Universitas Pendidikan Indonesia
UU	:	Undang-undang
UUD 1945	:	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UUDS	:	Undang-Undang Dasar Sementara

BAB IV

PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI KEMENTERIAN NEGARA

A. Pembahasan Pada Perubahan Pertama

Perdebatan mengenai perubahan Bab tentang Kementerian Negara yang terdiri atas satu pasal, yakni Pasal 17 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, dimulai sejak perubahan pertama sampai perubahan ketiga. Pada perubahan pertama 1999, pembicaraan tentang kementerian negara mulai muncul pada Rapat Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat ke-2 (BP MPR), yang salah satu agendanya yakni pemandangan umum fraksi tentang materi Sidang Umum (SU) MPR. Sidang tersebut diselenggarakan pada tanggal 6 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Ketua MPR, M. Amien Rais. Akan tetapi, tidak semua fraksi meyinggung mengenai kementerian negara dalam pemandangan umumnya. Tercatat hanya F-PDU dan F-PPP.

F-PDU dengan juru bicaranya, Asnawi Latief, menyatakan sebagai berikut.

> ...kementerian negara itu harus kementerian baku. Jangan menurut selera kepala negara yang dipilih. Hendaknya menko-menko yang ada itu dihapus. Pengalaman kami di luar negeri sulit secara protokoler. Menko itu perdana menteri atau *senior ministry* itu juga *nggak* jelas, jadi *ma baina*. *Baina* perdana menteri *baina* menteri, jadi gimana itu dan kalau itu disejajarkan menteri menko kita marah...[1263]

[1263] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 1999*, (Jakarta: Sekretariat

F-PPP melalui juru bicaranya, Lukman Hakim Saifuddin, mengemukakan sebagai berikut.

> ...Beberapa hal perlu dibenahi dalam amendemen batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 khususnya yang mengatur tentang pemilu, Majelis Permusyawaratan Rakyat, kekuasaan pemerintahan negara, kementerian negara,.. [1264]

Selanjutnya, pembahasan tentang materi kementerian negara dibahas pada rapat-rapat Panitia Ad Hoc III (PAH III) BP MPR. PAH III merupakan salah satu alat kelengkapan BP MPR.

Pada Rapat PAH III BP MPR ke-1, 7 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Harun Kamil, dengan agenda pembahasan perubahan UUD 1945 atau amendemen, para anggota PAH III sudah menyinggung Pasal 17 tentang kementerian negara.

FKB dengan juru bicaranya, Khofifah Indar Parawansa mengusulkan agar DPR dilibatkan dalam pengangkatan dan pemberhentian menteri yang dilakukan oleh Presiden. Selengkapnya usulan tersebut dan alasannya sebagai berikut.

> ...PKB menginginkan ada beberapa hal yang selama ini menjadi kendala di dalam proses pemberdayaan DPR kaitannya dengan pengawasan, dengan fungsi pengawasan DPR. Para menteri sering kali ketika berhadapan dengan DPR selalu kemudian dia mengatakan bahwa dia itu adalah pembantu Presiden. Apakah para menteri yang akan datang kita memposisikan sebagai pembantu Presiden? Karena kalau dia pembantu, maka sesungguhnya dia tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan *policy-policy* strategis sesuai dengan departemen yang dipimpinnya.
>
> PKB mengusulkan bahwa struktur kabinet, personalia di dalam mengangkat, membentuk, dan memberhentikan itu, harus dengan pertimbangan DPR, sehingga tidak bisa seperti sekarang banyak menteri kemudian karena mau jadi Utusan Daerah kemudian mereka keluar dari kabinet. Padahal ketika menjadi Utusan Daerah mereka antara lain akan melakukan koreksi terhadap pidato pertanggung-jawaban Presiden. Padahal, dia adalah bagian yang terlibat di dalam proses pelaksanaan pemerintahan.

Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 25.

[1264] *Ibid.*, hlm. 26.

> Jadi, kemudian terhadap struktur kabinet, struktur kabinet ini juga tidak bisa misalnya Presiden terpilih itu kemudian apa, dengan berbagai macam kepentingan, membentuk struktur kabinet, sehingga bentuk kabinet yang ramping, yang sedang, atau yang gemuk itu oleh Presiden harus dibentuk setelah mendapat pertimbangan dari DPR. Dengan begitu, maka DPR akan bisa melakukan fungsi kontrol yang lebih ketat. Karena setiap menteri yang akan diusul yang akan diputuskan oleh Presiden menjabat satu departemen tertentu dia harus melewati proses tertentu setelah mendengar pertimbangan DPR. Dengan begitu, ketika berhadapan dengan DPR, ada *accountability* yang secara politis maupun secara moral itu memiliki daya ikat. Dulu *kentara* sekali....
>
> Keputusan ini akan sangat terkait dengan keputusan-keputusan rapat kerja antara menteri dan DPR yang tidak memiliki daya ikat. Jadi, ini akan sangat terkait ketika keputusan-keputusan yang diambil dalam rapat kerja tidak memiliki daya ikat, maka kemudian apa yang terjadi? Di dalam rapat kerja itu *follow up*- nya kita tidak bisa menjamin...[1265]

Anggota PAH III lainnya yang menyampaikan pendapat mengenai Pasal 17 adalah Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri. Berikut ini pendapatnya.

> ...Kemudian Pasal 17 mengenai Kementerian Negara, Presiden dibantu oleh menteri negara. Ini istilah kementerian negara dan menteri negara, ini mohon disesuaikan. Karena ini menyangkut departemen pemerintahan. Kita bedakan antara negara dengan pemerintahan. Oleh karena itu, perlu disesuaikan rumusan atau istilah-istilah ini. Kemudian, juga ditambah Ayat (1) lagi dari Pasal 17 ini adalah jumlah departemen pemerintah, itu hendaknya bisa disetujui oleh DPR. Jadi tidak pemerintah membikin departemen seenaknya atau banyak, tetapi sesuai dengan strukturnya.[1266]

Selanjutnya, anggota PAH dari F-UG, Valina Singka Subekti juga menyoroti tentang Pasal 17 Ayat (2). Menurut Valina, ayat tersebut harus ditinjau kembali dalam rangka membatasi dominasi peran Presiden sekaligus memberdayakan

[1265] *Ibid*., hlm. 67-68.
[1266] *Ibid.,* hlm. 78.

peran legislatif. Selengkapnya pendapat itu sebagai berikut.

> ...Kemudian juga saya pikir sangat penting juga adalah mengenai Pasal 17 Ayat (2). Saya pikir harus ditinjau kembali bahwa dalam rangka juga untuk membatasi apa namanya, untuk menghindari terlampau besarnya dominasi dari peran seorang Presiden, seperti yang terjadi selama 30 tahun Orde Baru ini. Oleh karena memang kurangnya peran dari lembaga legislatif di dalam memberikan masukan-masukan ataupun kontrol terhadap wewenang yang dimiliki oleh Presiden. Terutama mengenai wewenang prerogatif, mengenai soal penunjukan seorang menteri. Jadi, ini juga sekaligus membatasi, menghindari terlampau besarnya dominasi peran seorang Presiden, sekaligus juga untuk memberdayakan legislatif kita.
>
> Jadi Fraksi Utusan Golongan mengusulkan supaya pengangkatan dan pemberhentian menteri itu harus melalui mekanisme DPR. Jadi memang kita menganut demokrasi, kita menganut sistem *Presidensial democracy*, tetapi tidak berarti bahwa itu menjadi satu wewenang yang penuh dari seorang Presiden. Kita bisa melihat contoh Amerika dimana seorang Presiden itu di dalam mengusulkan anggota kabinetnya pun juga harus memperoleh persetujuan dari anggota kongres. Mungkin hal-hal yang baik itu bisa kita tiru. Jadi, kami mengusulkan supaya dalam Pasal 17 Ayat (2) itu diberikan penekanan mengenai *accountability*. Jadi, peran dari legislatif supaya anggota kabinet kita ini bisa betul-betul mencerminkan kabinet yang aspiratif... [1267]

Kemudian Hendi Tjaswadi, pembicara dari F-TNI/ Polri, mengusulkan keseluruhan rumusan Pasal 17, khususnya mengenai judul dan tambahan ayat, sebagai berikut.

> ...Kemudian Pasal 17. Kami mengusulkan tadi adalah keseluruhannya bukan hanya Ayat (2) saja. Judulnya adalah kementerian negara. Ini mengenai pemerintah eksekutif bukan kementerian negara. Lebih tepat kalau departemen pemerintah, seperti yang tercantum di dalam Ayat (3)-nya, yaitu departemen pemerintahan. Kemudian menteri negara, ini barangkali nanti rancu dengan lembaga negara yang tadi kita usulkan untuk tiga itu.
>
> Oleh karena itu, Ayat (1), (2), (3) Pasal 17 dan tambahan Pasal 17 (4) mengenai jumlah departemen itu persetujuan

[1267] *Ibid*., hlm. 79.

DPR. Ini saya kira perlu ditambahkan karena dalam kesimpulan belum masuk. Karena itu, tadi sudah ada usulan kami.[1268]

Pasal 17 tentang Kementerian Negara disinggung lagi oleh anggota PAH III BP MPR pada Rapat PAH III BP MPR ke-2, 8 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf. Rapat itu mengagendakan pembahasan materi Sidang Umum MPR 1999 sesuai dengan bidang tugas PAH BP MPR, salah satunya terkait dengan kementerian negara. Pembicara dari F-PDIP, Frans F.H Matrutty, mengusulkan rumusan Pasal 17 sebagai berikut.

...Pasal 17, Ayat (1),

"Presiden dibantu oleh menteri-menteri, sekretaris negara dan pejabat tinggi setingkat menteri."

Ayat (2),

"Menteri dan pejabat tinggi setingkat menteri diangkat oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

Ayat (3),

"Pemberhentian menteri dan pejabat tinggi setingkat menteri dilakukan oleh Presiden".

Ayat (4),

"Macam dan jumlah departemen ditetapkan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

Ayat (5),

"Menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan"...[1269]

Sementara itu, M. Hatta Radjasa dari F-Reformasi menyampaikan agar Pasal 17 terdiri atas 4 ayat, sebagai berikut.

...Kemudian Pasal Kementerian Negara:

"Presiden dibantu oleh menteri-menteri dan kepala-kepala badan serta sekretaris negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."

Ayat (2) nya:

"Menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan."

[1268] *Ibid.*, hlm. 87.
[1269] *Ibid.*,hlm. 132.

Ayat (3):

"Kepala-kepala badan dan sekretarisnya negara tidak memimpin departemen pemerintahan."

Ayat (4)-nya:

"Struktur dan jumlah kementerian serta badan-badan, sekretaris negara dan setingkat ditetapkan oleh undang-undang." [1270]

Selanjutnya, Khofifah Indar Parawansa dari F-KB mengusulkan materi pasal tentang kementerian negara, sebagai berikut.

...Kemudian soal menteri-menteri, *e*... menteri-menteri yang pertama adalah :

"Menteri diangkat oleh Presiden setelah mendengar pendapat DPR".

Kemudian ayat berikutnya: "Menteri-menteri diberhentikan Presiden atas usul DPR".

Jadi tidak bisa menteri berhenti sendiri seperti yang kemarin ini berlangsung. Kemudian yang keempat :

"Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintah".

Tidak ada lagi menko, tidak ada lagi menteri negara, tidak ada lagi menteri muda.

Kemudian yang kelima :

"Penyusunan kabinet dilakukan oleh Presiden dan Wakil Presiden dan dengan mempertimbangkan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat".

Jadi struktur kabinet mau gemuk, mau ramping sudah harus dengan persetujuan DPR. Tidak hanya personalianya saja tetapi juga struktur kabinetnya.[1271]

Sementara itu, Asnawi Latief dari F-PDU mengajukan rumusan Pasal 17 Ayat (2) sebagai berikut.

..."Menteri-menteri dengan persetujuan DPR diangkat dan diberhentikan oleh Presiden." [1272]

Valina Singka Subekti dari F-UG mengemukakan rumusan mengenai kementerian negara yang dikaitkan dengan

[1270] *Ibid*., hlm. 141.
[1271] *Ibid*., hlm. 143.
[1272] *Ibid*., hlm. 145.

pemberdayaan DPR.

> ...Sementara Pasal 17 Ayat (1) itu bunyinya:
>
> "Presiden dibantu oleh menteri-menteri yang memimpin departemen dan kementerian-kementerian."
>
> Kemudian Ayat (2):
>
> "Jumlah dan jenis departemen/kementerian di tetapkan Presiden dengan persetujuan DPR."
>
> Kemudian, yang ketiga:
>
> "Para menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden juga dengan persetujuan DPR."
>
> Jadi, memang semua dalam rangka pemberdayaan DPR.[1273]

Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri memberikan usulan perubahan judul bab menjadi Departemen Pemerintahan. Adapun isi bab itu sebagai berikut.

> Kemudian, Pasal 17 judul babnya diganti dengan Departemen Pemerintahan Bab V Departemen Pemerintahan isinya:
>
> "Presiden dibantu oleh menteri-menteri, kemudian menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."
>
> Ayat (3):
>
> "Menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan."
>
> Ditambah, Ayat (4) :
>
> "Jumlah departemen pemerintahan ditetapkan atas persetujuan DPR..." [1274]

Rumusan kementerian negara selanjutnya dibahas kembali dalam Rapat Tim Perumus Panita Ad Hoc III Badan Pekerja MPR, 9 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Harun Kamil. Dalam rapat yang salah satu agendanya membahas tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara itu, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat mengemukakan tentang adanya dua usulan terkait dengan judul bab lima.

> ...mengenai departemen ini ada beberapa usul. Ada usul supaya bab ini tetap yaitu Kementerian Negara. Ada usul supaya bab ini adalah mengenai departemen. Departemen Pemerintahan. Sekarang kita coba untuk membahas

[1273] *Ibid.*, hlm. 147-148.
[1274] *Ibid.*, hlm. 149.

ini. Pertama judul. Judul ini apakah kita ganti apakah tidak?[1275]

Terkait dengan pertanyaan Slamet diatas, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri menegaskan bahwa judul bab Kementrian Negara kurang tepat menjadi judul bab dari Pasal 17, dengan pernyataan sebagai berikut.

> ...kemudian di dalam Ayat (3) dari Pasal 17 lama, itu berbunyi menteri memimpin departemen pemerintahan. Jadi yang kita atur disini adalah departemen pemerintahan. Oleh karena itu rasanya kurang tepat kalau kementerian negara.[1276]

Selanjutnya Harun Kamil dari F-UG mengemukakan usulan terkait dengan judul dari Pasal 17, sebagai berikut.

> Kalau kita melihat Pasal 17 ini, memang judulnya yang menurut kami yang tepat, dengan mempertimbangkan bahwa Presiden dibantu oleh menteri, menteri memimpin departemen pemerintahan Pak. Jadi, kita sinkron bahwa kementrian negara *kan* memang *kan* beda dengan kedudukan sebagai kepala pemerintahan bukan kepala negara. Isi kongkritnya kami setuju dengan judul dari Bab V adalah Kementerian Pemerintahan dimana nanti menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan.[1277]

Kemudian, Slamet Effendy Yusuf sebagai Ketua Rapat menyampaikan pendapat lebih lanjut terkait dengan kementerian negara yang dikaitkan dengan sistem pemerintahan, setelah sebelumnya meminta persetujuan dari peserta rapat tentang judul Pasal 17. Pernyataan selengkapnya sebagai berikut.

> ...Sudah setuju ini judulnya? Kementerian Pemerintahan? Baik, kita setujui menjadi Kemen..., Bab V diubah menjadi Bab IV dengan judul Kementerian Pemerintahan. Kemarin ada usul-usul mengenai ini, yaitu pada dasarnya banyak usul mengatakan supaya Ayat (1) itu tetap. Kemudian Ayat (2) itu tetap, tapi ada tambahan Ayat (3) itu tetap, tapi ada tambahan tentang pembentukan departemen itu supaya di, bukan hanya jumlahnya. Tapi juga apa? Jenisnya, supaya dikonsultasikan. Ada juga yang usul ekstrim dengan persetujuan, dengan apa? DPR.

[1275] *Ibid*., hlm. 189.
[1276] *Ibid*.
[1277] *Ibid*., hlm. 190.

> *Nah*, masalahnya saudara-saudara sekalian kita sekali lagi harus mengingat, ada dua sistem besar yang selama ini kita anut di dalam soal pemerintahan ini. Yaitu adalah sistem Presidensiil dan ada sistem parlementer. Jadi ketika kita terlalu mencampuri urusan yang berkaitan kementerian pemerintahan, kita secara samar-samar itu sedang terjebak kepada kearah parlementer. Walaupun sepertinya DPR lalu punya hak untuk mengatur pemerintah. Seperti itu untuk membatasi apa?...[1278]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengomentari persoalan sistem pemerintahan dikaitkan dengan kementerian pemerintahan, sebagai berikut.

> ...saya kira, sistem pemerintahan kita memang kuasi *kok*. Presidensilnya ada parlementernya juga ada. Iya, jadi tidak murni Presidensil kita. Jadi ketika menteri-menteri bertanggung jawab kepada Presiden, dia menjadi Presidensiil. Tapi ketika Presiden bertanggung jawab kepda parlemen, dia menjadi parlementer. Jadi kuasi memang...[1279]

Lebih lanjut Patrialis Akbar menyatakan sebagai berikut.

> ...memang menteri-menteri itu tidak usah konsultasi. Presiden dalam mengangkat menteri tidak usah konsultasi. Tapi badan-badannya, kementriannya perlu dikonsultasikan kira-kira kementerian apa yang dibutuhkan. Itu perlu dikonsultasikan kepada kita. Tapi siapa orangnya, saya kira itu adalah merupakan kewenangan hak prerogatif Presiden...[1280]

Pembahasan rapat tim perumus selanjutnya diarahkan pada rumusan Ayat (3) sebagaimana yang dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf, selaku Ketua Rapat, sebagai berikut.

> Baik. Saya kira, jadi yang akan kita minta pertimbangan DPR adalah departemen-departemennya. *Nah*, sekarang masalahnya mengenai Ayat (3) ini, Ayat (3) pasal lamanya. Menteri-menteri itu mempimpin departemen pemerintahan. Apakah ini masih perlu dicantumkan *ndak*? Karena ada menteri yang tidak apa...memimpin departemen pemerintahan. Kalau ini dicabut, barangkali Presiden lebih apa...lebih fleksibel. Karena prakteknya ada menteri negara ya. Dan itu memang diperlukan untuk

[1278] *Ibid.,* hlm. 191.
[1279] *Ibid.,*
[1280] *Ibid.,* hlm.191-192

> mengurus hal-hal yang begitu urgent, tetapi di sisi lain tidak perlu struktur yang apa..yang luas sampai bawah. Kalau departemen adalah ada struktur luas, yang dalam prinsip otonominya nanti dia memakai prinsip bukan desentralisasi tetapi dekonsentrasi. itu. Jadi itu, harus dipikirkan sampai sejauh itu.[1281]

Sehubungan dengan hal itu, Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengusulkan pula perubahan atas Ayat (3), dengan pernyataan sebagai berikut.

> ...kalau demikian, maka Ayat (3) ini saya usulkan diubah menjadi:
>
> "Departemen pemerintahan dan badan-badan nasional, ditetapkan oleh Presiden dengan memperhatikan saran-saran DPR.[1282]

Selanjutnya, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP, mengusulkan agar setiap menteri memimpin departemen.

> Fraksi kami mengusulkan bahwa menteri-menteri itu, nantinya dia harus memimpin departemen. Jadi, itu pandangan fraksi kami, oleh karenanya, kalau kita melihat perjalanan selama ini, menko, menteri negara itu sudah tidak ada. Jadi setiap menteri itu, memimpin departemen. Jadi menteri, menko-menko itu tidak ada lalu menteri negara, ya nanti istilahnya jangan menteri dia. Hal-hal yang memang perlu ditangani secara khusus, mungkin dalam bentuk badan atau yang lain, tapi kalau dia menjabat sebagai menteri, dan dia pejabat tinggi negara, dia harus membawahi departemen.[1283]

Dalam rapat ini berkembang pula usulan agar kepala-kepala badan dan sekretaris negara dimasukan ke dalam rumusan Pasal 17 sebagaimana yang dikemukakan oleh Patrialis Akbar dari F-Reformasi.

> Dari fraksi Reformasi merumuskan demikian:
>
> "Presiden dibantu oleh menteri-menteri, dan kepala-kepala badan, serta sekretaris negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."
>
> Dua:

[1281] *Ibid.*, hlm. 192.
[1282] *Ibid.*
[1283] *Ibid.*

"Menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan."

Tiga:

"Kepala-kepala badan dan sekretaris negara tidak memimpin departemen pemerintahan."

Empat:

"struktur dan jumlah kementerian serta badan-badan sekretaris negara, dan setingkat ditetapkan oleh undang-undang."

Jadi jelas itu, perbedaannya.[1284]

Berikutnya, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri, menyampaikan usulan mengenai menteri negara yang non departemen.

Jadi kita menampung barangkali ada sebuah menteri, yang menteri negara yang non-departemen. Oleh karena itu kami melihat rumusannya memang sudah ada, hanya perlu ditambah saja.

Ayat (1), Presiden dibantu oleh menteri dan menteri negara. Ini, dari sini barangkali diganti dan jadi menteri negara.

Kemudian, menteri dan menteri negara itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Yang ayat (3) itu menterinya saja.[1285]

Sementara itu, Khofifah Indar Parawansa dari F-PKB, mengusulkan perlunya suatu redefinisi terhadap menteri yang memimpin departemen dan menteri negara.

...saya pikir perlu ada apa... redefinisi kita terhadap menteri yang memimpin departemen dan menteri negara. Yang selama ini selalu dijadikan sebagai alasan kenapa dia, posisinya adalah memimpin departemen karena alasannya misalnya dia punya anggaran pembangunan, karena alasannya adalah dia punya kanwil dan kandep. *Nah*, ketika otonomi daerah itu makin diperluas, sekarang itu sudah punya banyak kanwil dan kandep yang hilang *gitu loh*, sehingga kemudian eksistensi ketika kita membedakan antara menteri negara dan departemen, itu sesungguhnya tidak terlalu signifikan karena misalnya, beberapa indikator yang digunakan untuk membedakan itu, untuk beberapa departemen sesungguhnya sudah tidak sesuai. Katakanlah

[1284] *Ibid.*, hlm. 193.
[1285] *Ibid.*

> Dephankam, dia sesungguhnya tidak punya kanwil, tidak punya kandep, tapi dia punya departemen gitu. Departemen Luar Negeri, dia tidak punya kanwil, jadi sesungguhnya apakah masih cukup signifikan *gitu lho*.[1286]

Slamet Effendy Yusuf sebagai Ketua Rapat kemudian mengomentari usulan pendefinisian diatas, dengan pernyataan sebagai berikut.

> Jadi begini ya, ada di dalam Undang-Undang Otonomi itu kan beberapa prinsip. Prinsip desentralisasi, lalu prinsip otonomi sendiri, lalu prinsip dekonsentrasi. *Nah,* itu, dan itu disana kelihatan pada prinsip dekonsentrasi itu disinilah diperlukan itu. Jadi oleh karena itu, kalau mengenai pendefinisian kembali itu justru perlu oleh karena selama ini, itu membingungkan. *Nah*, oleh karena itu, saya kira jalan keluar yang disampaikan oleh Pak Hendi dari Fraksi TNI/Polri itu saya kira bisa menyelesaikan. Jadi Pasal 1 itu berbunyi begini Presiden dibantu oleh menteri dan menteri-menteri negara. Dan menteri negara, menteri-menteri itu diangkat. Menteri dan menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Ini salah cetak ini, diper.. diberhentikan oleh Presiden. Menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan. Sudah selesai.[1287]

Adanya rumusan 'pertimbangan DPR' dan bukan 'persetujuan DPR' dalam pembentukan departemen yang dikaitkan dengan *public accountability* seorang menteri, diusulkan oleh Khofifah Indar Parawasa dari F-KB, dengan pernyataan sebagai berikut.

> ...sesungguhnya di draft ini ada beberapa fraksi termasuk utusan golongan yang mengusulkan dengan persetujuan DPR. Mungkin kompominya adalah bukan dengan persetujuan. Tapi misalnya dengan mendengarkan pertimbangan DPR misalnya. Karena ini sangat terkait dengan, apa, *public accountability* sang menteri. Saya khawatir sekali perjalanan kemarin menteri-menteri itu sama sekali tidak punya daya ikat terhadap keputusan-keputusan rapat kerja dengan DPR karena dia mono loyalitas kepada presiden. Kemudian, aspek etika dan moralitas, saya pikir ketika misalnya presiden punya

[1286] *Ibid*., hlm.194
[1287] *Ibid.*

apa?[1288]

Terkait dengan pendapat tersebut diatas, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat memberikan tanggapan sebagai berikut.

> ...kita sudah ikut campur tangan di dalam pembentukan departemen. Kalau kemudian juga campur tangan di dalam menentukan orangnya, itu, ini, kita ini ya terus terang. Jangan-jangan kita sudah terjebak kepada apa? Sistem yang parlementer. Karena apa? Ketika kita hendak mengurangi kekuasaan presiden, jangan juga kita melebih-lebihkan kekuasaan apa, DPR! Jadi, ini menurut kami *gitu ya*. Kita harus ada sikap yang proporsional. Sikap tengah yang apa, yang adil *gitu* saya kira. Sebab kalau itu, Presiden sudah kehilangan apa? Semuanya gitu, apalagi kalau nanti di DPR, ada sikap apriori-apriorian. Karena itu, dari orang yang menurut fraksi ini. *Gitu yah.* Tidak mau ada fraksi yang kemudian sampai apa..main tolak-tolakan. Itu akan menjadi kasus besar gitu. Itu akan terjadi, itu...[1289]

Selanjutnya, Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengusulkan adanya penyempurnaan kalimat dalam Pasal 17 Ayat (4), yakni, perlu ditambahkannya kata 'mendengar' dalam pasal yang dimaksud.

> ...untuk Ayat (4) itu perlu penyempurnaan kalimat. Isinya setuju. Jadi di sana, perlu dikatakan dalam departemen pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (3) ada kata-kata Presiden. Presiden perlu mendengar, pertimbangan DPR. Pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (3), Presiden perlu mendengar, setelahnya diganti.[1290]

Peserta rapat kemudian mendiskusikan rumusan frasa dalam Ayat (4) khususnya antara frasa "mendengar" atau "pertimbangan DPR". Pada akhirnya disepakati, bahwa kata "mendengar" dihilangkan. Kemudian setelah mempertimbangkan berbagai alternatif usulan dari peserta rapat, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat menegaskan kembali rumusan kementerian negara sebagai berikut.

[1288] *Ibid.,* hl.194-195.
[1289] *Ibid.,* hlm. 196.
[1290] *Ibid.,* hlm. 197.

...jadi Bab IV judulnya kita ubah menjadi Kementerian Pemerintahan.

Ayat (1):

"Presiden dibantu oleh menteri dan menteri-menteri negara."

Dua [Ayat (2)]:

"Menteri dan menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."

Ada usul tambahan "setelah memperoleh pertimbangan DPR."

Ayat (3):

"Menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan."

Ayat (4):

"Dalam pembentukan departemen pemerintahan, sebagaimana yang dimaksud dalam Ayat (3), Presiden perlu pertimbangan DPR..."[1291]

Selanjutnya, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP, mengusulkan tentang larangan rangkap jabatan oleh menteri sebagai pimpinan atau anggota lembaga tinggi negara lainnya.

Kami ingin menambahkan satu ayat lagi menyangkut perangkapan jabatan. Jadi rumusannya menjadi menteri dan menteri negara tidak boleh perangkapan jabatan sebagai pimpinan atau anggota MPR, DPR, BPK, MA, dan DPA.[1292]

Slamet Effendy Yusuf, Ketua Rapat, mengomentari gagasan diatas dengan menyatakan bahwa usulan tersebut cukup diatur dengan Tap.

...dalam kasus menteri, itu menteri yang sekarang menjadi anggota MPR itu, sekarang itu sudah bukan menteri. Jadi, tidak merangkap jabatan juga. Yang hendak kita atur *kan* jangan sampai ada sesuatu yang dalam tanda kutip, *tricky ya*. *Tricky gitu*. Mereka harusnya ikut bertanggung jawab menyerahkan pertanggungjawabannya itu hanya kepada Presiden. Pembantu-pembantunya itu menilai pertanggungjawaban itu...[1293]

[1291] *Ibid.*, hlm. 198.
[1292] *Ibid.*
[1293] *Ibid.*

Kemudian Hendi Tjaswadi dari F TNI/Polri menyatakan bahwa pelarangan rangkap jabatan tersebut sudah ada aturannya sendiri, dengan pernyataan sebagai berikut.

> ...untuk pelarangan perangkapan jabatan, untuk MPR itu ada di Tatib MPR, untuk DPR itu ada susduk...[1294]

Akhirnya Slamet Effendy Yusuf, Ketua Rapat mengomentari gagasan rangkap jabatan tersebut dengan pernyataan sebagai berikut.

> ...Kalau kita melakukan perubahan Susduk, tolong diwaspadai soal ini. Soal apa? Bahwasannya anggota MPR tidak boleh berasal dari menteri yang berhenti hanya untuk jadi anggota apa? MPR gitu. Ya sejenis itulah rumusannya nanti itu..[1295]

Sebelum Rapat Tim Perumus Panita Ad Hoc III Badan Pekerja MPR diakhiri, rumusan dalam ayat (4), kembali ditegaskan rumusannya oleh Harun Kamil dari F-UG.

> Saya menyampaikan usul untuk bisa dipertimbangkan. Ayat (4), karena memang di judulnya sudah jelas itu mengenai Kementerian Pemerintahan. Juga ayat tiga disebut bahwa menteri-menteri memimpin departemen. Jadi jelas sebetulnya, dalam pembentukan departemen, sebagaimana dihapus itu, Presiden perlu pertimbangan DPR.[1296]

Pada Rapat PAH III BP MPR ke-3, 9 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Harun Kamil dengan agenda pembahasan terhadap UUD 1945, Slamet Effendy Yusuf dari F-PG mengemukakan materi Pasal 17, sebagai berikut.

> ...Bab IV kami merubah judul yang tadinya Kementrian Negara diganti menjadi Kementrian Pemerintahan.
>
> Pasal 19 Ayat (1):
>
> "Presiden dibantu oleh menteri dan menteri negara." Ayat (2):
>
> "Menteri dan menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."
>
> Ada yang minta tambahan jadi huruf yang miring adalah belum disepakati, tapi yang huruf cetak sudah disepakati

[1294] *Ibid.*
[1295] *Ibid.* hlm. 199.
[1296] *Ibid.*

sebagai kompilasi. Setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Ayat (3):

"Menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan."

Ayat (4):

"Dalam pembentukan departemen pemerintahan, Presiden perlu pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat."[1297]

Kami barangkali perlu menjelaskan yang Pasal 1 [Ayat (1)]. Pasal 1 [Ayat (1)] sengaja diberi perbedaan menteri dan menteri negara oleh karena kalau menteri itu harus memimpin departemen kalau menteri negara tidak harus memimpin departemen. Itu penjelasan kami sebagai hasil kompilasi.

Mudah-mudahan kompilasi ini sudah merangkum seluruh pendapat-pendapat setidaknya pendapat-pendapat paling pokok dari seluruh fraksi karena di dalam tim ini juga sudah diwakili hampir seluruh fraksi...[1298]

Harjono dari F-PDIP memberikan masukkan terkait dengan penambahan ayat pada Pasal 17 yaitu tentang jumlah dan jenis departemen, serta pengangkatan menteri.

...Kalau pada Pasal 17 ada tiga ayat kita bisa menambah atau saya usulkan ada dua ayat paling tidak yang bisa kita tambahkan. Ayat itu adalah jumlah dan macam departemen itu perlu persetujuan DPR. Kemudian yang kedua adalah pengangkatan menteri itu perlu mendengar pertimbangan DPR, dua pasal itu saja yang saya usulkan kalau *toh* itu arahnya adalah untuk menyiapkan apa yang mungkin kita lakukan.[1299]

Pada Rapat PAH III BP MPR ke-5, 11 Oktober 1999, dengan agenda pembahasan amendemen terhadap UUD 1945, Harun Kamil sebagai Ketua Rapat, menyampaikan sejumlah usulan perubahan terkait dengan kementerian negara dalam pengantar pendahuluannya.

...Kemudian naskah hasil kompilasi Bab V judulnya berubah menjadi..., *oh* masih sama, Kementerian Negara, maaf. Pasal 17 ada dua alternatif. Saya pakai kacamata kalau begitu. Saya ulangi Bab V yang asli Kementerian Negara sekarang

[1297] *Ibid*., hlm. 204.
[1298] *Ibid*., hlm. 205.
[1299] *Ibid.,* hlm. 256.

menjadi Kementerian Pemerintahan.

Pasal 17 ada dua alternatif, alternatif pertama tetap, alternatif kedua lebih diperinci dan juga dilakukan perubahan-perubahan dengan catatan-catatan.

Ayat (1):

"Presiden dibantu oleh menteri dan menteri negara."

Ayat (2):

"Menteri dan menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."

Kemudian ada yang berpendapat, "... setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat."

Ayat ke (3):

"Menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan."

Berarti tetap tidak berubah dengan naskah aslinya.

Yang ke (4):

"Dalam pembentukan departemen pemerintahan Presiden perlu pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat."

Inilah Bab V Pasal 17 yang akan kita bahas...[1300]

Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri mengomentari beberapa hal terkait dengan judul. Hendi setuju mengubahnya menjadi Kementerian Pemerintahan. Selengkapnya tanggapan tersebut sebagai berikut.

...Jadi mengenai judul, kami melihat bahwa di sini subtansinya menteri-menteri membantu Presiden sebagai kepala pemerintahan. Oleh karena itu, kami setuju, bahwa judul ini diubah sehingga menjadi Bab V adalah Kementerian Pemerintahan.

Kemudian dalam subtansi ini terkait dengan sistem pemerintahan yaitu negara republik dengan sistem kabinet Presidensiil. Oleh karena itu, perlu memperhatikan dalam rumusan-rumusannya. Selama ini Presiden sepenuhnya memegang kekuasaan atas pembentukan kabinet, baik dalam penentuan menteri-menterinya, orang-orangnya maksudnya, kemudian struktur organisasinya seperti sekarang ada menko, menteri, menteri negara, lembaga pemerintahan non departemen dan termasuk juga mengenai jumlahnya.

[1300] *Ibid*., hlm. 353-354.

> Oleh karena itu, dalam kaitan dengan pembatasan atau kewenangan dari Presiden sebagai kepala pemerintahan dan pemberdayaan dari Dewan Perwakilan Rakyat, maka kami dengan tidak merubah sistem kabinet Presidensiil kami setuju dengan alternatif kedua yang berbunyi adalah :
>
> "Presiden dibantu oleh menteri dan menteri negara."
>
> Dalam arti kata menteri yang memimpin departemen dan menteri negara. Kemudian:
>
> "Menteri negara dan menteri dan menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."
>
> Ini hak sepenuhnya Presiden. Jadi kalimat dalam kurung dihapus. Kemudian :
>
> "Menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan."
>
> Kemudian Ayat (4)-nya adalah:
>
> "Dalam pembentukan departemen pemerintahan Presiden perlu pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat."
>
> Dalam arti kata jumlah, struktur dan nama-namanya sedangkan orangnya tetap wewenang dari Presiden sebagai kepala pemerintahan.[1301]

Berkenaan dengan persetujuan DPR dalam pengangkatan menteri, Valina Singka Subekti dari F-UG mengingatkan bahwa menteri itu adalah pembantu Presiden. Maka, adalah hak Presiden untuk menentukan orang-orang yang akan bertindak sebagai pembantunya.

> ...*Nah,* ini yang kami khawatirkan adalah dampak-dampak yang akan ditimbulkan apabila itu harus memperoleh persetujuan dari DPR, apalagi kita menganut multi partai sistem. Apalagi nanti kalau partai-partai itu menuntut agar mereka juga masuk di dalam koalisi kabinet. Ini mesti menjadi bahan pertimbangan kita bersama. Sementara ditingkat domestik saat ini, Presiden mendatang itu akan menjalankan suatu pekerjaan yang luar biasa beratnya. Oleh karena kita sedang menghadapi situasi ekonomi yang demikian rupa, di samping juga di tingkat internasional kita sekarang ini menghadapi tekanan-tekanan internasional demikian rupa akibat karena pertama krisis ekonomi dan kedua juga karena persoalan-persoalan, misalnya Timor-Timur dan sebagainya.
>
> Sehingga memang Presiden mendatang itu harus betul-

[1301] *Ibid*., hlm. 354.

betul dibantu oleh orang-orang yang profesional dan Fraksi Utusan Golongan bersifat netral. Oleh karena memang harus kita akui bahwa yang terjadi selama 30 tahun Orde Baru ini adalah orang-orang yang profesional itu. Oleh karena memang mereka terkooptasi oleh kekuasaan sehingga mereka mesti masuk ke dalam partai kelompok tertentu, Golongan Karya misalnya. Sehingga memang kita akui bahwa yang profesional ini memang banyak masuk di dalam Golkar itu harus diakui. Maksud saya adalah bahwa ini harus menjadi pemikiran kita bersama, bagaimana caranya agar yang dipikirkan itu adalah kepentingan bersama bukan kepentingan dari partai-partai untuk pemerintahan yang mendatang.

Oleh karena itu, sebetulnya yang kami usulkan dari Fraksi Utusan Golongan mengenai soal perlunya pertimbangan parlemen DPR dalam hal ini adalah untuk 2004 mendatang. Bukan untuk yang akan datang. Ini juga menjadi pemikiran kita bersama, Apakah ini kita berlakukan untuk yang pemerintahan mendatang, apakah untuk 2004? Tetapi kalau dari kami berpikir untuk kepentingan bersama ini adalah untuk jangka panjang 2004. Sementara untuk yang mendatang itu karena situasinya demikian rupa sulitnya kita mesti dengan hati yang besar memberi keleluasaan pada Presiden mendatang, untuk menyusun komposisi kabinet berdasarkan profesionalisme itu.

Terima kasih.[1302]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB setuju dengan usulan penyempurnaan dari Pasal 17 Ayat (1) UUD 1945. Usulan itu sebagai berikut.

...Jadi Pasal 17 ini kami setuju perlu penyempurnaan Ayat (1):

"Presiden dibantu oleh menteri dan menteri negara."

Saya kira ini latar belakang pemikirannya bisa diterima bahwa selama ini sering terjadi kerancuan dalam masyarakat apakah menteri seluruhnya harus memimpin departemen atau ada menteri negara yang tidak punya departemen. Sehingga penegasan semacam ini sangat diperlukan, jadi saya setuju dengan Ayat (1).

Selanjutnya terkait dengan rumusan Ayat (2), Gregorius Seto Harianto mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

[1302] *Ibid.,* hlm. 355-356

...Akan tetapi dengan Ayat (2) ini masih ada persoalan:

"Menteri dan menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat)."

Lalu antara kurung "setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat". Saya memahami betul semangat dan latar belakang pemikiran yang berkembang mengapa ini masih dikurung.

Yang pertama adalah karena tentu diharapkan Presiden tidak hanya sekehendak hatinya mengangkat menteri ada pertimbangan-pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat demi kepentingan bangsa. Tetapi sekali lagi sepanjang kita masih berpegang atau bersepakat kita menggunakan sistem Presidensiil maka kewenangan untuk mengangkat menteri sepenuhnya ada pada Presiden. Kalau kita ingin mencari jalan tengah dalam pengertian melihat contoh beberapa negara lain misalnya Amerika. Di Amerika memang ada tiga jabatan menteri kalau saya tidak salah yang harus minta pertimbangan kongres, yaitu menteri pertahanan, menteri luar negeri, dan jaksa agung. Saya masih bisa menyetujui andaikata pengertian mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat ini untuk jabatan menteri tertentu artinya yang benar-benar kita rasakan perlu kebersamaan di antara kita demi kepentingan bangsa. Sehingga kita akan tentukan jabatan menteri apa saja yang kalau diperlukan harus mendapat pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Sedangkan yang kedua juga berkembang, ini saya kira yang ketiga Ayat (3):

"Menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan."

Cukup jelas, setuju.

Sedangkan Ayat (4):

"Dalam pembentukan departemen pemerintahan Presiden perlu pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat."

Saya menerima dengan pengertian inilah wujud semangat kegotong-royongan. Semangat kebersamaan seluruh komponen bangsa di dalam menghadapi masa depan pembangunan kita yang sangat sulit. Sehingga semua pihak harus bertanggung jawab termasuk Dewan Perwakilan Rakyat di dalam melepaskan kita dari krisis yang kita lakukan atau yang sedang kita alami. Karena itu di dalam

pembentukan departemen dalam kerangka menyusun strategi pembangunan perlu pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.[1303]

Asnawi Latief dari F-PDU berpendapat bahwa kendati pun pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri adalah hak prerogratif Presiden sebagai kepala pemerintahan akan tetapi harus dengan pertimbangan DPR. Selengkapnya tanggapan dari Asnawi sebagai berikut.

...Oleh karena itu, yang ada sangkut pautnya nanti dengan Ayat (2). Khusus pada Ayat (1) dulu saya ingin mendapat klarifikasi dari ahli bahasa tentang *dibantu*, sebab itu rancu dibantu dalam istilah kita ada diterjemahkan dalam bahasa asing deputi, asisten, di rumah tangga pembantu rumah tangga, apakah menteri itu semacam itu? Hak prerogratifnya Presiden. Oleh karena itu, dalam kaitan Ayat (2) nanti bahwa Presiden sekurang-kurangnya memperhatikan pendapat-pendapat DPR tidak lagi terjadi apabila Presiden terpilih selalu saluran-saluran telepon itu yang dipakai bukan saluran Dewan Perwakilan Rakyat.

Oleh karena itu, barangkali kendatipun itu hak prerogratif Presiden sebagai kepala pemerintahan maka Presiden di dalam mengangkat dan memberhentikan menteri-menterinya barangkali agak lebih lunak dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi, bukan setelah mendapatkan, tetapi dengan memperhatikan sebab selama ini *kan* dengan pertimbangan Presiden itu berdasarkan telepon *kan* kalau cepat ditelepon, *oke* jadilah dia.

Lalu Saudara Pimpinan, Ayat (1) kembali ke atas lagi, Ayat (1) itu di samping pembantu itu saya minta klarifikasi dari ahli bahasa, menteri negara dan menteri-menteri ini betul-betul *confused* itu. Menteri-menteri semuanya menteri negara dari mana kita mendapatkan rumusan bahwa menteri itu yang punya departemen, menteri negara tidak memiliki departemen, itu penafsiran keliru. Seluruh menteri itu menteri negara, seperti kemarin dalam kesempatan yang lalu saya katakan, Indonesia ini memang aneh, ada menko, ada macam-macam sehingga dalam protokol internasional sangat sulit. Jadi tidak menggunakan parameter-parameter global. Oleh karena itu, menko itu

[1303] *Ibid*., hlm. 356.

segala hapuslah jadi rumusannya yang singkat:

"Presiden dibantu oleh menteri-menteri."

Ayat (2):

"Menteri-menteri diangkat dan di berhentikan oleh Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat."

Saya kira itu. Kemudian yang keempat saya tetap. Nomor 3,

Ayat (3) tetap.

Ayat (4) tetap.

Sebab ini melibatkan DPR apalagi dalam kerangka otonomi daerah barangkali nanti banyak departemen-departemen yang tidak diperlukan di pusat.[1304]

Sementara, Khofifah Indar Parawansa dari F-KB menyampaikan pendapat sebagai berikut.

...Soal judul, bab, kita kemarin itu menginginkan setiap ada pasal-pasal yang terkait itu kita angkat ke atas. Jika misalnya bisa disepakati judul bab ini, saya pikir cukup kementerian, tidak usah pakai pemerintahan atau pada *draft* asal, itu negara cukup saja kementerian.

Kemudian yang kedua, kemarin pada saat melakukan komplilasi kita juga sudah memperdebatkan apakah menteri negara atau menteri memimpin departemen. Padahal yang jelas tugas-tugas menteri itu adalah tugas untuk pelaksanaan pemerintahan. *Nah,* definisi ini saya pikir perlu jelas kalau nanti ahli bahasa bisa menjelaskan silakan, kalau tidak, tolong karena ini kemarin perdebatannya cukup panjang pada saat kompilasi di penjelasan pasal kalau nanti disepakati UUD ini ada penjelasan pasal...

Kemudian, Khofifah menanggapi Ayat (2) dan Ayat (3). Berikut ini tanggapannya.

Begitu juga Ayat (2), apakah pengangkatan dan pemberhentian menteri oleh Presiden itu harus dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat atau tidak. Varian-varian sistem Presidensiil itu sesungguhnya cukup banyak, tidak berarti kalau kita menganut sistem Presidensiil ini total prerogatif Presiden, tidak harus begitu. Apakah misalnya kita menyepakati ada beberapa departemen tertentu atau kementerian tertentu yang

[1304] *Ibid.,* hlm. 357

harus mendapat persepakatan Dewan Perwakilan Rakyat. Khususnya yang menurut kami sekali lagi jika penjelasan nanti dimungkinkan terhadap pemberhentian menteri, ini saya pikir harus jelas.

Fenomena kemarin menjelang pengangkatan Utusan Daerah beberapa menteri minta izin, saya khawatir. Kemudian ketika masuk di fraksi-fraksi mereka akan menjadi *korlap-korlap* kandidat tertentu begitu, ini sangat memungkinkan. Jadi, khusus terhadap persoalan pemberhentian dan pengangkatan jika di sini misalnya nanti disepakati, tidak ada pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat sama sekali, maka mohon di penjelasan pasal itu dijelaskan bahwa pemberhentian dalam kasus-kasus yang sifatnya bertendensi politik itu tidak dibenarkan.

Ayat (3) nanti kembali, apakah kita menyepakati menteri negara atau menteri memimpin departemen...[1305]

Terkait dengan pembentukan departemen, Khofifah setuju harus melalui pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Berikut ini alasan yang dikemukakannya.

...Kemudian yang ke (4) soal pembentukan departemen pemerintahan, saya pikir perlu memang pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat karena ini akan sangat terkait dengan pola pembangunan yang nanti disepakati oleh PAH I. Sehingga kita bisa merumuskan sesungguhnya kebutuhan negara ini, kebutuhan pemerintah ini adalah Departemen A, B, C dan seterusnya...[1306]

M. Hatta Rajasa dari F-Reformasi juga menyinggung judul Pasal 17 dan struktur kementerian, seperti berikut.

...Bab V itu judulnya cukup Kementerian. Kemudian juga mengenai menteri negara, saya kira tidak perlu disebutkan lagi di sini, cukup menteri-menteri, karena nanti ada menteri negara, ada menteri bukan negara atau ada menteri swasta nanti.

Kemudian ini sebagai konsekuensi logis daripada sistem Presidensiil kabinet. Maka tentunya mengangkat menteri individunya itu kita serahkan sepenuhnya kepada Presiden, sedangkan struktur kementeriannya atau institusinya, departemen-departemennya itu harus mendapat pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

[1305] *Ibid.* hlm. 358.
[1306] *Ibid.*

> Sehingga tidak lagi terjadi tiba-tiba Departemen Industri dan Perdagangan menjadi satu nanti dipecah lagi kemudian ada menko dan sebagainya. *Nah,* ini harus diatur sebaik-baiknya...[1307]

Sementara itu, berkaitan dengan Ayat (2) Hamdan Zoelva dari F-PBB mengatakan sebagai berikut.

> ...dalam pengangkatan menteri ini, arti setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat ini, tidak dalam arti harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, ini perlu ada kesamaan dulu di sini. Artinya apa, artinya nanti dalam prakteknya walaupun seandainya nanti Dewan Perwakilan Rakyat tidak setuju, tapi kalau Presiden menyatakan ini orang yang saya percaya, maka saya tempatkan jadi menteri, itu terserah Presidennya.
>
> Tapi pentingnya ada pertimbangan ini menjadi pertimbangan bagi Presiden dalam menunjuk menteri-menterinya itu. Tapi tidak harus ada persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, ini penting ada pengertian kita yang sama. Pengertian bersama mengenai ini karena nanti jangan sampai Presiden tidak pernah bisa mengangkat menterinya karena tidak pernah satu pun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, ini catatan kita saja...[1308]

Zain Badjeber dari F-PPP mengusulkan agar menteri di bawah bab tentang Presiden. Berikut pernyataannya.

> ...Apakah tidak sebaiknya dia di bawah Bab Presiden dalam rangka kewenangan-kewenangan Presiden termasuk kewenangan membentuk departemen. Sehingga kita tidak mempermasalahkan dia berjudul sendiri atau karena dia menyangkut masalah-masalah Presiden yang di dalam Tap III Majelis Permusyawaratan Rakyat 1978 mengenai Tata Hubungan, itu tidak ada tata hubungan menteri dengan... tetapi hubungannya Presiden dengan lembaga-lembaga lainnya...[1309]

Mengenai istilah menteri-menteri, Zain Badjeber berpendapat sebagai berikut.

> ...Kemudian kalau kita lihat Pasal 17 Undang-Undang Dasar, di sana dikatakan:
>
> "Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara."

[1307] *Ibid.*, hlm. 358-359.
[1308] *Ibid.*, hlm. 359.
[1309] *Ibid.*

Menteri-menteri itu, Ayat (2) menteri-menteri itu dan Ayat (3):

"Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan."

Jadi tidak membedakan ada menteri yang tidak memimpin dan mulai dengan menteri-menteri negara, menteri-menteri itu artinya menunjuk ke Ayat (1), menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintah.

Kemudian di dalam praktek bahwa orang mengatakan ada menteri yang tidak memimpin departemen lalu dikatakan sebagai menteri negara. Saya kira tidak mengurangi arti bahwa menteri-menteri itu adalah pembantu Presiden untuk departemen, ya departemen apa, pemukiman apa, perumahan dan pemukiman. Urusannya urusan perumahan dari pemerintah, jadi tidak melihat kantornya merek departemen tetapi urusan pemerintahannya. Sehingga kita tidak perlu membedakan di sini pada alternatif kedua :

"Presiden dibantu oleh menteri dan menteri negara."

Sehingga kita seolah-olah ada menteri yang bukan menteri negara, ada yang menteri. Padahal semua ini menterinya negara...[1310]

Terkait dengan Pasal 17 Ayat (1), (2), dan (4) Zain Badjeber menyatakan sebagai berikut.

...ini bagi kami rumusan Pasal 17 Ayat (1) lama tidak ada masalah, kalaupun mau dimasalahkan ya kita keluarkan kata "negara" dibantu oleh menteri-menteri, tetapi tidak membedakan menteri dengan menteri negara.

Kemudian Ayat (2)-nya di sini kami kurang sepakat kalau seluruh "menteri diangkat dan diberhentikan itu harus mendapatkan pertimbangan daripada Dewan Perwakilan Rakyat". Kalau hanya menteri-menteri tertentu katakanlah untuk bidang pertahanan, luar negeri, Setneg, dalam negeri, atau keuangan, silakan. Tetapi tidak kalau Presiden membentuk 20 Departemen atau mengangkat 20 menteri, ke-20 itu harus dikonfirmasikan ke Dewan Perwakilan Rakyat, bagaimana untuk merumuskannya.

Kemudian dalam Ayat (4) itu, dalam pembentukan departemen pemerintahan Presiden perlu pertimbangan. *Nah,* ini kalau yang di sana dalam yang mengangkat dan memberhentikan di sini membentuk jumlah

[1310] *Ibid.,* hlm. 360.

departemennya. Saya kira kalau sampai berapa kebutuhan Presiden sedangkan dia bertanggung jawab bukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat tetapi bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atau kepada rakyat yang memilihnya, kemudian dia harus diikat dengan tidak boleh harus hanya 10 departemen tidak boleh 20. Padahal di dalam pembentukannya, pembentukan departemen ini tidak semata-mata masalah aspek finansial yang dipertimbangkan tetapi aspek-aspek politisnya. Apalagi di dalam rangka kita dengan multipartai sistem ini, tentunya ada aspek-aspek politis yang perlu dipertimbangkan oleh seorang Presiden di dalam pembentukan departemennya tidak semata-mata karena penghematan. Kalau penghematan ya maunya lima departemen, ya lima saja tentunya. Bisa juga dikerjakan nanti dirjennya saja yang banyak, tetapi ada aspek-aspek tertentu yang perlu. Apakah sampai sejauh itu Dewan Perwakilan Rakyat harus mencampuri masalah hak atau kewenangan daripada Presiden ini?... [1311]

Lebih lanjut, Zain Badjeber mengomentari tentang larangan rangkap jabatan terhadap menteri, sebagai berikut.

Kami lebih cenderung bahwa ada larangan terhadap menteri merangkap jabatan-jabatan tertentu. Jadi tidak akan terjadi seperti yang dulu ada menteri yang menjadi Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat karena tidak ada ketegasan, tidak ada undang-undang tentang menteri. Di sini dicantumkan larangan-larangan yang dijabat oleh menteri, menteri tidak dapat menjabat merangkap Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, BPK dan MA, misalnya. Tidak menyangkut mengenai pembentukan departemen, memerlukan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Jadi, tegasnya kami ulangi, bahwa Ayat (1) kami sepakat tanpa membedakan menteri dan menteri negara, Ayat (2) terbatas kepada menteri untuk bidang tertentu, Ayat (3) itu adalah dari Ayat (3) lama atau yang sekarang dan Ayat (4) kami anggap tidak perlu, kalau diperlukan hanya mengenai larangan perangkapan jabatan menteri...[1312]

Anthonius Rahail dari F-KKI mengusulkan agar ada beberapa menteri yang pengangkatannya dikonsultasikan

[1311] *Ibid*., hlm. 361.
[1312] *Ibid*.

dengan DPR atau minimal dengan pertimbangan DPR.

> ...Ini adalah satu refleksi dari pengalaman masa lalu bahwa ketika dengan kekuasaan sistem Presidensiil itu lalu Presiden menentukan, itu juga lalu orang-orang dekat saja, katakanlah orang profesional itu juga tidak diangkat walaupun dukungan masyarakat seperti itu juga selalu ada. Oleh karena itu kami sependapat dengan pembicaraan terdahulu bahwa tidak seluruh menteri-menteri yang diangkat itu harus konsultasi tetapi departemen-departemen tertentu harus tetap ada konsultasi dengan DPR atau mendengarkan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat.
>
> Kemudian kami lanjut ke yang keempat. Bagi kami masih perlu ada karena pengalaman kita ada menteri yang juga tiga bulan dengan pekerjaan yang barangkali sebenarnya bisa di kerjakan oleh departemen yang sudah ada. Oleh karena itu dengan adanya *pointer* empat ini, Presiden tidak akan sebebasnya menentukan departemen dengan limit waktu yang begitu terbatas. Oleh karena itu, adanya pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan departemen pemerintahan sebagaimana disebutkan dalam hasil kompilasi empat ini kami usulkan untuk tetap... [1313]

Sementara itu, Hatta Mustafa dari F-PG sudah tidak mempersoalkan Ayat (1), (2) dan (3), tetapi mengusulkan satu ayat lagi yang mengatur ketentuan mengenai pertimbangan DPR ketika Presiden akan membubarkan, menggabungkan, atau membentuk departemen baru. Usulan itu sebagai berikut.

> ...Pasal 17 Ayat (1) ini sudah jelas hanya kemarin itu waktu ada tim ingin membedakan ada menteri yang memimpin departemen dan ada menteri negara yang tidak memimpin departemen. Tapi akhirnya kalau kita lihat ke Ayat (3) jadi rancu. Di Ayat (3) lama:
>
> "Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintah."
>
> Menteri-menteri yang baru juga tetap hampir sama yaitu:
>
> "Menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan."
>
> Dengan adanya tadi di Ayat (1) baru altenatif dua itu

[1313] *Ibid.*

menteri negara itu, bagaimana pengertiannya.

Nah, ini karena itu pada waktu awal kami menganggap Pasal 17 ini tidak perlu dirubah, tetap saja. Terutama kalau kita melihat misalnya Ayat (2) itu memang prerogatif Presiden hanya kami menambahkan memang di sini pun sudah tertampung ada rencana dalam pembentukan departemen pemerintahan sehingga tidak seperti yang lalu itu kadang-kadang di dalam masa pemerintahan, satu masa pemerintahan departemennya ada yang digabung begitu saja, atau digabung atau dipisah.

Nah, ini yang seperti itulah yang sebenarnya perlu mendapat pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi, tidak dalam perjalanan katakanlah dalam perjalanan pemerintahan baru tiga tahun lalu dianggap ini tidak diperlukan lalu digabung sehingga jadi kayaknya departemen yang hilang itu tentunya agak susah untuk dia lari kemana dan kemana dan sebagainya. Karena itu barangkali jumlah dan strukturnya itu yang kalau dia mau mengurangi atau menambahkan atau menggabungkan itu yang perlu mendapat atau katakanlah mendapat pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Biasanya memang komisi-komisi Dewan Perwakilan Rakyat itu membawahi departemen-departemen, apakah menteri negara perlu ditingkatkan jadi departemen itu biasanya memang jadi bahasan daripada komisi-komisi di DPR.

Kemudian Saudara Ketua. Kami mengenai judul saya kira masih kita *pending*, kemarin sudah dinyatakan bahwa judul ini kemarin Presiden dan itu juga di-*pending*. Jadi kita *pending* saja dulu untuk nanti disatukan sehingga setelah isinya pasal-pasal ini jelas baru kita akan melihat judulnya bagaimana. Apa dia perlu digabung ke sini atau ke sana seperti tadi usulan. Kemudian mengenai jumlah ini Saudara Ketua memang prerogatif Presiden juga tidak hanya melihat departemen atau menteri negara yang sudah ada, tapi dia akan memperhatikan GBHN yang akan dibentuk oleh Sidang Umum ini, sehingga berdasarkan itulah prioritas-prioritasnya. Apakah departemen-departemen itu akan dibentuk atau diperlukan atau tidak diperlukan lagi. Itu saya kira Presiden akan melihat hasil dari GBHN yang akan ditentukan oleh Sidang Umum ini.

Jadi pertama, judul bab ini kami minta supaya tidak kita rubah dulu, kita *pending*. Kemudian Ayat (1), (2), (3) itu tetap seperti yang lama cuma tambahan Ayat

(4) ini memang perlu disempurnakan, mungkin perlu disempurnakan istilahnya kata-katanya... [1314]

Harjono dari F-PDIP menilai tidak perlu mengubah judul Bab Kementerian Negara tersebut. Pendapat Harjono tersebut sebagai berikut.

...kalau kita akan menggunakan teknis amendemen, perubahan-perubahan itu akan begitu bertambah di bawah Undang-Undang Dasar yang sudah ada itu terus begitu sampai panjang. Kalau kita nanti akan mengadakan amendemen pun juga akan tambah seperti itu. Oleh karena itu, persoalannya adalah apakah masih ada relevansi judul itu karena nanti pasalnya akan *scatter* di dalam satu susunan yang demikian itu akan tersebar ini persoalan yang harus dipertimbangkan. Oleh karena itu, menurut saya *kok* tidak ada relevansinya untuk mengubah judul itu, karena nanti pasalnya akan terus di bawah Undang-Undang Dasar yang ada itu, itu persoalan judul.

Kedua, apa yang sudah dirumuskan, saya memang setuju kalau kata menteri negara itu dihilangkan, jadi:

"Presiden dibantu oleh menteri-menteri."

Persoalan ada menteri negara itu dulu *kan* ada satu persoalan dimana ada kebutuhan untuk mengangkat yang setingkat menteri kemudian tidak ada departemen, itu yang saya lihat. Dan (2):

"Menteri-menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."

Dan di bawah itu saya kira tidak perlu karena kita memang menganut Presidensial. Yang (3) ini:

"Menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan."

Ini menurut saya ada satu pola pikir yang diarahkan bahwa pendekatannya adalah struktural. Jadi, ada departemen pemerintahan dulu, bagaimana kalau ini kita ubah dengan mengatakan bahwa :

"Menteri-menteri itu membidangi urusan-urusan pemerintahan".

Jadi, urusannya dulu bukan departemennya. Kalau departemen yang ini terkait dengan institusi departemen, padahal menteri itu adalah membidangi urusan pemerintahan. Kemudian kalau ada urusan-urusan

[1314] *Ibid.,* hlm. 361-362.

pemerintahan tertentu diperlukan dibentuk departemen. Jadi tidak semua urusan pemerintahan itu lalu nanti harus dalam departemen. Jadi, pendekatannya struktural sekali pada Undang-Undang Dasar yang lama itu, bahwa harus ada departemen baru menteri. Padahal, yang penting sebetulnya bukan departemennya, urusan pemerintahannya. Jadi usul saya:

"Menteri-menteri membidangi urusan-urusan pemerintahan."

"Untuk urusan-urusan pemerintahan tertentu dibentuk departemen yang pembentukannya perlu pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat".

Karena dengan demikian nanti kalau ada kebutuhan menteri tidak mengganti departemen masih bisa, karena dia ada bidang urusan pemerintahan yang masih menjadi urusannya.

Saya kira ini masukan untuk kita semua sebetulnya tidak *cout que cout* ini adalah pendapat PDIP karena kita membahas satu soal untuk permasalahan kita bersama...[1315]

Setelah semua fraksi selesai menyampaikan pendapatnya, Harun Kamil, selaku Ketua Rapat meminta kepada Ahli Bahasa, Junaiyah H.M., menjelaskan mengenai istilah "dibantu" dan "Menteri Negara". Berikut ini pendapat ahli bahasa.

...Pembantu berarti orang yang membantu. Bahwa ada pengertian pembantu yang lazim dipakai dalam istilah sehari-hari pembantu rumah tangga. Sebetulnya itu hanya bentuk pendek dari pembantu rumah tangga, yang kata rumah tangganya jarang dipakai sehingga disebut sajalah pembantu. Biasanya itu karena ucapan sehari-hari, orang tentu tidak akan cukup waktu untuk mengucapkan panjang-panjang. Tolong beritahukan kepada pembantu rumah tangga misalnya, biasanya pembantu. Saya ini adalah seorang pembantu di kantor saya. Jadi, pembantu Presiden adalah orang yang membantu Presiden. Jadi tidak rendah derajatnya...

...Lalu yang berikut menteri. Menteri adalah kata umum, jadi saya sebut saja super ordinatnya. Di dalam super ordinat itu ada jenis-jenis, ada menteri negara, menteri apa saja yang kita muatkan menurut keperluan kita pada saat itu.

[1315] *Ibid.,* hlm. 362-363.

> Ketika dulu kita memiliki menteri muda misalnya jadi genus-nya adalah menteri, spesiesnya itu bisa menteri A, B, C berdasarkan nama-nama jenisnya. Kementerian adalah hal atau seluk beluk mengenai jabatan menteri...[1316]

Seusai mendapat penjelasan Ahli Bahasa, Harun Kamil menskors rapat sampai pukul 14.00 WIB. Setelah itu, rapat dilanjutkan dengan pimpinan Slamet Effendy Yusuf. Slamet me-*review* usulan-usulan sebelumnya yang berkaitan dengan Pasal 17 sebagai berikut.

> ...Saudara-saudara sekalian, pembicaraan kita tadi masih mengenai Bab V Pasal 17 dimana judul bab ada dua usul. Yang pertama adalah dirubah dan yang kedua tidak berubah. Yang dirubah itu ada dua usul yaitu menjadi: Kementerian Pemerintahan dan atau Kementerian saja. Walaupun juga ada yang mengusulkan karena ini bagian dari aliran ketika kita membicarakan tentang Presiden, sebenarnya kementerian ini tidak usah diberi judul, jadi dia bagian saja dari kekuasaan Presiden atau kekuasaan eksekutif. Tadi kita sudah mendiskusikan Pasal 17. Jadi kami tidak akan kembali ke judul dulu, tapi langsung ke Pasal 17 alternatif dua Ayat (1) mengenai:
>
> "Presiden dibantu oleh menteri dan menteri negara."
>
> Tadi ada dua pendapat supaya kembali kepada bunyi aslinya yaitu :
>
> "Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara."
>
> Karena menteri itu ya menteri negara tidak usah disebut menteri negara pun menteri begitu.
>
> Kemudian yang kedua adalah berkaitan dengan yang di dalam kurung. Yang di dalam kurung itu tadi juga diperdebatkan. Apakah masih perlu ada kurung itu, apa kurung itu sudah bisa diangkat? Oleh karena kita adalah sistem Presidensiil.
>
> Kemudian yang lain adalah yang keempat yaitu Ayat (4), kalau Ayat (3) saya kira tadi hampir semuanya tidak ada yang mempersoalkan. Ayat (4) adalah masalah pembentukan departemen mengenai pentingnya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat...[1317]

Setelah membacakan usulan tentang Pasal 17, Slamet

[1316] *Ibid.,* hlm. 364.
[1317] *Ibid.,* hlm. *365.*

Effendy Yusuf menawarkan kepada anggota PAH III, kalau masih ada yang akan berpendapat atau diadakan lobi untuk menyelesaikannya.

> ...Masih ada yang mau berbicara atau kita coba menyelesaikannya melalui lobi. Kalau memang mau melalui lobi saya kira, saya sebentar saja kita *skors* sekitar lima menit. Saya kira kita bisa menyelesaikannya...[1318]

Harjono dari F-PDIP yang mendapat kesempatan untuk berbicara mengenai setuju-tidaknya diadakan lobi mengatakan sebagai berikut.

> Terima kasih.
>
> Kalau akan dilobikan, saya sangat setuju sekali. Cuma saya mengingatkan bahwa saya tadi memberikan satu masukan, persoalannya adalah sementara ini memang kita terpaku kepada persoalan stuktural. Oleh karena itu, bunyinya itu adalah:
>
> "Menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan."
>
> Tadi saya berikan alternatif apa kita tidak rubah dengan menyatakan bahwa:
>
> "Menteri-menteri membidangi urusan-urusan pemerintahan tertentu."
>
> Kemudian kalau urusan pemerintahan tertentu nanti perlu departemen baru masuk ke Ayat (4), itu yang saya usulkan. Kalau *toh* mau dilobikan barangkali satu hal saya pertimbangkan... [1319]

Pada akhirnya Pasal 17 disepakati untuk dirumuskan melalui lobi. Selanjutnya, Slamet membacakan rumusan pasal yang disepakati, yakni, agar Ayat (1) dan (2) tetap sesuai dengan rumusan lama.

> ...Berdasarkan lobi kita memperoleh rumusan bahwa pada Pasal 17 ini :
>
> Ayat (1), (2) itu tetap.
>
> Seperti Undang-Undang Dasar 1945 yang selama ini ada.
>
> Kemudian Ayat (3) itu dirubah, itu bukan *diperhentikan*, tapi *diberhentikan*. Di "per" diganti di "ber". Itu pastinya awalnya salah cetak, tapi kalau sekarang diberhentikan

[1318] *Ibid*.
[1319] *Ibid.,* hlm. 365-366.

tidak salah Bu. Yang benar-benar bahasa Indonesia yang mana? [1320]

Selanjutnya, Ahli Bahasa menjelaskan penggunaan kata diperhentikan dalam Pasal 17 Ayat (3) sebagai berikut.

> Sebenarnya dari segi morfologi memang diperhentikan tetapi kita melihat sekarang ada perbedaan antara *diper* dengan *diber* pada *diberdayakan*. Jika dibenarkan *diperdayakan* jadi lain artinya. Oleh karena itu kaedah morfologis itu kalah oleh kenyataan Pak. Jadi itu *diberhentikan* betul, *diperhentikan* tidak salah.[1321]

Setelah mendengarkan keterangan ahli bahasa, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua rapat menyimpulkan Pasal 17 tentang kementerian negara yang kemudian disetujui oleh para peserta rapat. Berikut uraiannya.

> Jadi kita sudah berhasil mengamendemen merubah "P" menjadi "B" , itu salah satu prestasi kita juga begitu. Jadi Ayat (2):
>
> "Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."
>
> Itu maksudnya yang di atas itu. Kemudian Ayat (3) setiap menteri itu tolong *nggak* huruf besar itu, "Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan."
>
> Ayat (4):
>
> "Presiden membentuk departemen dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Rakyat."

Jadi yang memperhatikan pertimbangan itu hanya institusinya, itupun hanya memperhatikan, jadi *ora mekso*. Jadi apakah dengan konsensus yang dicapai lobi seperti ini kita bisa dapat menerima bunyi Pasal 17, setuju? Setuju ketok 1 x [1322]

Slamet menawarkan tentang judul "Kementerian Negara" apakah juga akan di lobi. "Kemudian, mengenai judul, judul apa mau dilobi lagi? Tadi lupa."[1323]

Tawaran Slamet, ditanggapi oleh Hatta Mustafa dari F-PG sebagai berikut. "Jangan dipaksakan begitu, kita sudah bilang

---

[1320] *Ibid.,* hlm. 366.
[1321] *Ibid.*
[1322] *Ibid., hlm. 367.*
[1323] *Ibid.*

ini akan di-pending dulu sampai selesai secara seluruhnya." [1324] Slamet kemudian menjawab; "Baik judul tetap"[1325]

Pada Rapat PAH III BP MPR ke-6, 12 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Harun Kamil, dengan agenda pembahasan amendemen UUD 1945, Harjono dari F-PDIP melaporkan hasil rancangan tim perumus kompilasi, yang salah satunya mengenai Pasal 17. Berikut materi rancangan yang dilaporkan.

> ...Kemudian, Pasal 17 ada satu perubahan dalam judul Bab yang diusulkan, yaitu menjadi Kementerian Negara. Bunyi Pasal 17 Ayat (1):
>
> "Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara."
>
> Ayat (2):
>
> "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."
>
> Ayat (3):
>
> "Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan."
>
> Ayat (4):
>
> "Presiden membentuk departemen dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat." [1326]

Pada Rapat PAH III ke-7 (Lanjutan ke-2), 13 Oktober 1999, dengan agenda sinkronisasi pasal dan pembacaan hasil yang telah dicapai BP MPR, Harun Kamil selaku Ketua Rapat membacakan kembali kesepakatan yang telah dihasilkan oleh peserta rapat, yang salah satunya berkenaan dengan Pasal 17, sebagai berikut.

> Pasal 17 Ayat (1):
>
> "Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara."
>
> Ayat (2):
>
> "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."
>
> Ayat (3):
>
> "Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan."

[1324] *Ibid*.
[1325] *Ibid*.
[1326] *Ibid*., hlm. 416.

Ayat(4):

"Presiden membentuk departemen dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat."[1327]

Rumusan di atas kemudian dibawa ke Rapat BP MPR ke-3, 14 Oktober 1999, yang dipimpin oleh M. Amien Rais, dengan agenda laporan PAH BP MPR, pengesahan materi Sidang Umum hasil BP MPR, dan penutupan rapat-rapat BP MPR. Harun Kamil selaku Ketua PAH III BP MPR menyampaikan hasil kesepakatan materi perubahan UUD 1945 ke BP MPR, yang salah satunya mengenai rancangan Pasal 17 tentang Kementerian Negara. Rancangan tersebut terdiri dari 4 (empat) ayat, seperti berikut.

...Pasal 17, Ayat:

(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.

(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

(4) Presiden membentuk departemen dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.[1328]

Pembahasan tentang rancangan Pasal 17 masih tetap dibahas pada Rapat Komisi C MPR RI, baik dalam rapat pleno maupun rapat lobi. Pada Rapat Pleno Komisi C ke-1, 17 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Nazri Adlani, dengan agenda pemilihan pimpinan komisi majelis dan pembahasan Perubahan UUD 1945, rancangan Pasal 17 Ayat (4) mendapat berbagai tanggapan dari anggota Komisi C.

Harjono dari F-PDIP menghendaki agar Pasal 17 Ayat (4) dihilangkan secara keseluruhan dari hasil rancangan PAH III BP MPR. Pernyataanya: "Berikutnya, menghilangkan keseluruhan Pasal 17 Ayat (4)". [1329]

Selanjutnya, F-Reformasi melalui Fuad Bawazier

[1327] *Ibid.,* hlm. 562.
[1328] *Ibid.*, hlm. 574.
[1329] *Ibid.,* hlm. 662.

berpendapat sebagai berikut.

> ...Berikutnya lagi kami terus terang saja ke catatan kecil kami ini adalah menyangkut masalah Pasal 17, itu di situ disebutkan "Presiden membentuk" di Ayat (4) "membentuk Departemen dengan memperhatikan pertimbangan DPR". Kemudian, ini di atas itu hendaknya disadari untuk menghindari salah tafsir karena ada menko dan menteri negara non departemen, Apakah itu ada kaitannya ke sana? Karena sistem di kita itu memang demikian yang sekarang lazim berlaku. Ini perlu Klarifikasi.[1330]

F-UG melalui Harun Kamil menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> ...Tentu kami dapat menyetujui apa yang telah dihasilkan oleh Panitia *Ad Hoc* III atau PAH III, cuma dengan catatan bagaimana kita dapat bersama-sama merumuskan.... dan Pasal 17 Ayat (4) tentang masalah dalam hal Presiden akan membentuk kabinet atau pemerintahan, tentang struktur dan bentuk Pemerintahannya.[1331]

Pada Rapat Lobi Komisi C ke-1, 18 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Zain Badjeber, Harjono dari F-PDIP mengemukakan pendapatnya terkait dengan Pasal 17 khususnya tentang pertimbangan DPR dalam pembentukan departemen.

> ...dan juga Pasal 17, di mana departemen-departemen itu dibentuk dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Saya khawatir nanti jangan-jangan Presiden yang kita pilih nanti dalam satu minggu ada kepentingan untuk membentuk departemen, sedangkan DPR belum siap, padahal banyak persoalan yang harus diselesaikan. Sekarang saja sudah banyak menteri yang demisioner, yang dirangkap-rangkap. Kalau nanti terulur-ulur lagi, ada persoalan yang harus menunggu dan saya kira itu persoalan-persoalan yang sangat *urgent* untuk diselesaikan...[1332]

Hatta Mustafa dari F-PG menyampaikan pendapatnya terkait dengan persoalan di atas, sebagai berikut.

...mengenai pembentukan di Pasal 17, pembentukan

[1330] *Ibid*., hlm. 667.
[1331] *Ibid*., hlm. 672.
[1332] *Ibid*., hlm. 694.

> departemen dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Ini bukan berarti bahwa Presiden yang terpilih itu tidak bisa membentuk departemen sebelum mendapat persetujuan. Ini latar belakangnya adalah seperti yang sudah terjadi. Dalam perjalanannya departemen satu digabung dengan yang lain. Sehingga atau dipisah, sehingga ini sebetulnya kebutuhan pemerintah tapi seenaknya *gitu*. Ya sudah, kalau Presiden tidak suka departemen ini, departemen itu maka gabung saja. Ini latar belakang mulanya. Jadi, bukannya dia kita bicarakan kalau tidak salah, Saudara Ketua. Bahwa besar kecilnya departemen atau kementerian yang akan dibentuk oleh Presiden tergantung kepada penilaiannya terhadap haluan negara. Berapa departemen yang dibutuhkan untuk melaksanakan haluan negara yang akan diserahkan sesudah dia terpilih. Itu antara lain. *Nah,* kalau ini misalnya akan menghambat, itu barangkali kita bisa pertimbangkan apakah Pasal 17 Ayat (4) akan dihapus...[1333]

Sementara itu, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> ...Pada Pasal 17 khususnya Ayat (4), memang di sini dengan memperhatikan pertimbangan Dewan khususnya dalam membentuk departemen. Kami melihatnya tidak pada penetapan atau penentuan orangnya siapa yang akan menjabat departemen itu, menteri itu, tapi pada penetapan jenis atau ragam dari departemen atau mungkin juga berkaitan dengan jumlah departemen. Jadi, sejauh tidak pada orang, maka pertimbangan Dewan ini memang selayaknya menjadi perhatian Presiden. Namun demikian, kami tetap membuka diri bersedia untuk kita membahas lebih dalam menyangkut Pasal 17 Ayat (4) ini.[1334]

Terkait dengan adanya pertimbangan DPR ketika presiden membentuk departemen, Patrialis Akbar dari F-Reformasi berpendapat sebagai berikut.

> ...tentang Pasal 17, Presiden membentuk departemen dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Kita juga tidak tahu siapa Presidennya sekarang, tapi saya kira, ini *kan* hanya merupakan pertimbangan saja. Jadi, tidak merupakan bagian untuk mengambil keputusan. Jadi, seyogyanya memang ke depan ini terhadap masalah-

[1333] *Ibid.,* hlm. 696.
[1334] *Ibid.,* hlm. 698.

masalah yang berkaitan dengan masyarakat banyak dan kepentingan bangsa ini, seyogyanya memang DPR ini memberikan pertimbangan-pertimbangan juga begitu. Jadi, kami berpendapat Pasal 17 ini tetap seperti apa adanya yang sudah kita rumuskan.[1335]

Selanjutnya Asnawi Latief dari F-PDU menggangap bahwa adanya pertimbangan DPR tersebut masih tetap relevan dalam rumusan Pasal 17 Ayat (4), dengan pernyataan sebagai berikut.

...*Nah*, yang tadi banyak dipersoalkan Pasal 17. Pasal 17 ini sebenarnya bertolak kita, maksudnya Ayat (4), agar departemen kita itu departemen yang standar. Di Amerika, itu sudah standar departemennya. Kita ini, juga ganti orang ganti lagi departemennya. Itu juga membingungkan pegawai-pegawai di departemen yang bersangkutan. Seperti Departemen Koperasi, itu kalau kita jadi pegawai di sana, kita jadi terombang-ambing Pak. Jadi, tergantung selera. Disinilah letaknya pertimbangan-pertimbangan itu diberikan oleh DPR. Kalau perlu kita susun standar departemen itu. Jadi, tidak boleh tidak. Menurut saya itu, masih tetap relevan. Di sini cuma pertimbangan *kok* bukan persetujuan. Dipakai boleh, tidak juga tidak apa-apa.[1336]

Hendi Tjaswadi dari F-PDU mengomentari Pasal 17 Ayat (4) sebagai berikut.

...Kemudian Pasal 17 Ayat (4), sama juga dengan kalimat tambahan yaitu yang menyangkut mengenai apa yang pertimbangan DPR. Saya kira juga sama mengikat sekali dan ini bukan menyangkut personilnya. Tetapi mengenai jumlah dan jenis departemennya. Masalah kesulitan baru dilantik, saya kira masalah teknis yang diatasi dengan kesepakatanlah. Dan ini untuk menghindari jangan sampai di tengah jalan suatu departemen dibubarkan, digabung dan lain sebagainya. Ini menghindari jangan sampai ini terjadi lagi *lah*.[1337]

Kemudian, Tunggul Sirait dari F-PDKB, menyampaikan usulan tentang Pasal 17 Ayat (4) sebagai berikut.

Kemudian mengenai Pasal 17, yaitu mengenai Butir 4 yang baru ini :

[1335] *Ibid.*, hlm. 701
[1336] *Ibid.*, hlm. 704.
[1337] *Ibid.*, hlm. 705.

> "Presiden membentuk departemen dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat".
>
> Ini mengenai pertimbangan ini, ada konsultasi. Tidak bisanya konsultasi secara lisan, yang disebut pertimbangan secara tertulis. Karena ini, DPR itu adalah lembaga tinggi negara. Jadi, kalau ada dikatakan sudah konsultasi, tidak bisa dikatakan konsultasi omong-omong begitu. Harus ditulis itu sebetulnya, lalu jawabnya. Kalau hanya pertimbangan, boleh diikuti boleh tidak diikuti, ini menurut saya, wibawa daripada DPR itu akan turun.
>
> Kalau disebut pertimbangan dari DPR, itu harus diperhatikan dan harus ditampung. Oleh karena itu, untuk apa? Mencegah hal-hal demikian maksudnya secara menejemen sebetulnya adalah supaya efektif dan efisien. Kami dari F-PDKB, mengusulkan bahwa Pasal 17 Ayat (4) itu :
>
> "Presiden membentuk departemen, berasaskan efektifitas dan efisiensi".[1338]

Sebagai pembicara terakhir, Harun Kamil dari F-UG, memberikan tanggapannya tentang rumusan Pasal 17 ayat (4) sebagai berikut.

> ...Kemudian Pasal 17 Ayat (4), tentunya yang menjadi pertimbangan adalah masalah teknis. Apakah dalam waktu singkat dimungkinkan setelah Presiden terpilih dan akan menyusun kabinetnya itu, bisa menyampaikan strukturnya kepada DPR, dan DPR bisa sidang pleno atau paripurna memberikan pertimbangan dan menyampaikan kepada Presiden. *Nah*, ini yang pertimbangan masalah teknis, waktunya bisa cepat apa tidak? *kan* begitu. Bahwa esensinya supaya katakanlah Presiden jangan menyusun departemen sesuai dengan seleranya, sehingga nanti ganti Presiden ganti lagi, begitu. Ini barangkali menjadi bahan pertimbangan.[1339]

Sebelum Rapat Lobi Komisi C ke-1 ditutup, Zain Badjeber selaku Ketua Rapat menegaskan kembali bunyi rumusan Pasal 17 yang sedang diperdebatkan, sebagai berikut.

> ...Pasal 17, yang ada persoalan Ayat (4)-nya saya kira. Presiden membentuk departemen...

[1338] *Ibid.*, hlm.708.
[1339] *Ibid.*, hlm. 709-710.

> Jadi, satu, dua itu ayat lama ya? Jadi, tidak perlu sebenarnya tertulis. Presiden dibantu menteri negara. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, itu ayat lama daripada Pasal 17, ada perubahan. *P2B*, dua itu *diperhentikan*. *Kan* tadinya *diberhentikan*. Tapi segi bahasa sama sebenarnya, cuma kalau dipakai *diperhentikan*, akhirnya juga *diberdayakan* menjadi *diperdayakan*. Jadi, itu masalahnya. Jadi, diganti *diberhentikan*. Jadi, dianggap juga ada perubahan, apa kita setuju perubahan? *Diperhentikan* menjadi *diberhentikan*? (Ketok 1 x)[1340]
>
> Ayat (3):
>
> "Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan."
>
> Setuju? (Ketok 1 x)
>
> Ayat (4):
>
> "Presiden membentuk departemen dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat".
>
> Ini sebenarnya memang maksudnya ditengah jalan, jangan sampai seperti ada seperti misalnya menteri khusus yang untuk beberapa bulan saja. Khusus untuk pengangkatan DPR baru. Jadi, bukan, sebenarnya pada awal di mana apa namanya.... Apalagi dalam multi partai ini tentunya kita harus akui akan terjadi *power sharing* yang mana tentu sulit untuk dibahas di DPR mengenai departemen-departemen dimaksud.[1341]

Terkait dengan bunyi Pasal 17 Ayat (4) yang dikemukakan oleh Zain Badjeber, pembicara dari F-PG, Andi Matalatta mengusulkan agar redaksional kata 'membentuk' diubah menjadi 'mengubah' atau 'menggabung'.

> Kalau demikian bagaimana kalau redaksinya, bukan membentuk Pak? Mengubah atau menggabung? Kalau memang semangatnya seperti itu, itu keluar, sekarang ya tidak ada masalah.[1342]

Selain itu Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengingatkan agar beberapa hal yang terkait dengan ketentuan Pasal 17 Ayat (4) khususnya kalimat 'memperhatikan pertimbangan' harus di diskusikan lagi.

[1340] *Ibid*., hlm. 712.
[1341] *Ibid*., hlm. 713.
[1342] *Ibid*.

> ...saya pikir ini bisa kita lanjut. Karena ini beberapa hal saja mengenai penafsiran mengenai "memperhatikan pertimbangan" itu ada beberapa pasal. Jadi, lebih baik itu kita diskusikanlah...[1343]

Selanjutnya, dalam Rapat Pleno Komisi C Ke-2 (Lanjutan Ke-1), 18 Oktober 1999, dengan agenda pembahasan 10 poin/ pasal yang akan diubah termasuk didalamnya adalah Pasal 17, Slamet Effendy Yusuf selaku Wakil Ketua Komisi C yang sekaligus pelapor hasil lobi, membacakan rancangan pasal tersebut sebagai berikut.

> ...Kemudian Pasal 17 itu sebagai mana kita ketahui Ayat (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, itu adalah ayat lama di dalam Pasal 17, karena itu tidak ada masalah. Kemudian, Ayat (2)-nya itu ada perubahan, diperhentikan menjadi diberhentikan, sehingga bunyinya:
>
> "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden".
>
> Kemudian Ayat (3) itu sudah disepakati, yaitu setiap menteri-menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Kemudian, Ayat (4) masih belum disepakati rumusan maupun substansinya nanti akan dibicarakan kembali.[1344]

Setelah mendengar laporan hasil lobi tersebut, Ketua Komisi C Zain Badjeber kemudian menskors jalannya rapat agar masing-masing fraksi dapat mensosialisasikan hal-hal yang tadinya belum dapat disepakati. Lima belas menit kemudian rapat dilanjutkan, dengan pernyataan sebagai berikut. "*Skors* kami cabut dan rapat Komisi C dianjutkan kembali kami buka".[1345]

Dalam sesi ini, Slamet Effendy Yusuf selaku Wakil Ketua Komisi C, membacakan kembali rancangan Pasal 17 yang telah disepakati di tingkat lobi sebagai berikut.

> ...Pasal 17 Ayat (1) tetap. Ayat (2), Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, Ayat (3), Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam

[1343] *Ibid.* hlm. 714.
[1344] *Ibid.*, hlm. 716.
[1345] *Ibid.,* hlm. 717.

Pemerintahan.[1346]

Zain Badjeber selaku Ketua Komisi C kemudian menanyakan kepada para anggota Komisi C tentang rancangan yang dibacakan oleh Slamet Effendy Yusuf di atas, sebagai berikut.

> Dapat disetujui kedua ayat tersebut, 2 ayat, yaitu Ayat (2) dan Ayat (3), yang dibacakan tadi dapat disetujui? Setuju.
>
> ketok 1 x".[1347]

Pada Rapat Lobi Komisi C Ke-2, 18 Oktober 1999, dengan agenda rapat Penetapan Bentuk Perubahan UUD 1945 sebagai Perubahan UUD 1945, Pembahasan tentang Pasal 17 masih menjadi perdebatan. Hal ini dikarenakan masih ada beberapa butir yang belum disepakati dalam rumusan Pasal 17, khususnya Ayat (4). Mengenai hal ini Ketua Komisi C, Zain Badjeber berpendapat sebagai berikut.

> ...Pasal 17 Ayat (4),
>
> "Presiden membentuk departemen dengan memperhatikan pertimbangan DPR". Saya kira ini juga alasan kita semua sudah tahu latar belakangnya tinggal apakah ini diperlukan atau tidak, itu saja *kan* pilihan ; yaitu tidak ada rumusan seperti tambahan ini, atau ada rumusan ayat tambahan ini pada Pasal 17. Apa masih mungkin kita maju untuk bisa menerima rumusan ini atau kira-kira sudah tidak mungkin?[1348]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi menekankan pentingnya untuk mempertahankan rumusan 'memperhatikan pertimbangan DPR' dalam pasal yang dimaksud jika dikaitkan dengan penentuan jumlah kabinet. Berikut pendapatnya.

> Saya kira ini Pak, sangat penting untuk pembuatan penentuan jumlah kabinet, menteri-menteri departemen-departemen ini, saya kira ini sangat dibutuhkan untuk Presiden ke depan, mengingat banyak hal-hal yang memang di samping efisiensi ada juga hal-hal yang mesti dikembangkan. Jadi, kalau menurut kami memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat ini untuk Presiden

[1346] *Ibid.*, hlm. 723.
[1347] *Ibid.*
[1348] *Ibid.*, hlm. 745.

sangat sangat penting. Jadi, kalau bisa ini kita tetap pertahankan.[1349]

Terkait dengan hal tersebut Zain Badjeber selaku Ketua Rapat lebih lanjut menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> Ini juga perlu kita pertimbangkan, ada yang menafsirkan ini bukan pada awal, artinya besok kalau kita pilih si A menjadi Presiden silakan saja, nanti di tengah jalan jangan ubah-ubah seperti kemarin. Tetapi kalau yang sekarang dikemukakan itu seolah-olah dari awal. Apakah dengan konstelasi DPR seperti ini, mungkin dalam satu dua hari pertimbangan itu lahir. Ini yang juga masalah teknis yang dipikirkan persoalannya, sedangkan dalam pembahasan itu lebih banyak ditujukan jangan merubah-ubah di tengah jalan. Tahu-tahu ada timbul menteri khusus urusan pengangkatan DPR atau menyatukan. Bagaimana masalah ini, apakah kita tetap ajukan dua rumusan tidak mungkin ketemu? Ada pendapat?[1350]

Selanjutnya, Asnawi Latief dari F-PDU meminta klarifikasi rumusan tentang 'menteri yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan' pada Pasal 17 Ayat (3) yang dikhawatirkan akan *overbodig* dengan Ayat (4), dengan pernyataan sebagai berikut.

> Saya hanya minta klarifikasi walaupun tadi sudah dijelaskan Ayat (3). Itu apa tidak *overbodig* dengan Ayat (4) Pasal 17 Pak. Di situ setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Jadi, saya khawatir nanti membidangi, nanti ada menteri yang memimpin departemen, ada menteri yang membidangi urusan. Saya kuatir begitu, jadi ada menko lagi, memang begitu jiwanya.[1351]

Terkait dengan pendapat Asnawi Latief tersebut, Slamet Effendy Yusuf dari F-PG berpendapat sebagai berikut.

> Asnawi ikut pembahasan dulu itu, seolah-olah dengan rumusan yang lama Pasal 17 itu menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan. Seolah-olah dengan rumusan yang lama itu kalau menteri tidak memimpin departemen itu menyalahi konstitusi yang selama ini,

[1349] *Ibid.,* hlm. 746.
[1350] *Ibid.*
[1351] *Ibid.*

> seolah-olah begitu. Karena itu, lalu dibuat rumusan baru setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Jadi, tidak mesti departemen, apakah urusan itu dalam bentuk departemen atau urusan itu cuma peranan wanita? misalnya.[1352]

Di sisi lain, Andi Matalatta dari F-PG mengomentari persoalan tersebut dengan pernyataan sebagai berikut.

> Jadi, ini mungkin sayap lain dari pengurangan kewenangan Presiden. Kalau di tempat lain kita batasi, di sini justru kita memperluas, sehingga suatu saat Presiden boleh saja mengangkat menteri portofolio tanpa departemen. Tapi dibuka kemungkinan untuk itu, sekalipun tidak berarti harus begitu.[1353]

Akhirnya selaku Ketua Rapat, Zain Badjeber menanggapi pembahasan tentang Ayat (4) tersebut sebagai berikut.

> Saya kira itu klarifikasi saja disini. Kemudian, Ayat (4) ini kita menghadapi bahwa ada pendapat tidak perlu ada ayat ini. Apa begitu kesimpulan kita? Dua alternatif itu, ada dua pendapat seperti itu tadi.[1354]

Pada Rapat Pleno Komisi C Ke-2 (Lanjutan Ke-2), 18 Oktober 1999, dengan agenda pembahasan Rantap MPR tentang Penugasan Badan Pekerja untuk melakukan perubahan UUD 1945, rancangan Pasal 17 Ayat (4) kembali dibacakan wakil ketua komisi C, Slamet Effendy Yusuf sebagai berikut.

> Kemudian Pasal 17, itu pada Ayat (4) yang berbunyi: "Presiden membentuk departemen dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat" ini di-*drop* dari rumusan di sini untuk akan dibawa pada pembahasannya pada Badan Pekerja yang ditugaskan untuk membahas perubahan pada waktu akan datang...[1355]

Kemudian, mengenai rumusan Pasal 17 Ayat (4), Ketua Komisi C Zain Badjeber menanyakan persetujuan rapat sebagai berikut.

> ...Pasal 17 Ayat (4) yang tadinya ada di dalam Rancangan Badan Pekerja, tadi sudah dilaporkan. Masalahnya ditunda pembahasan sampai dengan Badan Pekerja yang akan

[1352] *Ibid*.
[1353] *Ibid*.
[1354] *Ibid*.
[1355] *Ibid*., hlm. 765-766.

datang. Itu dapat disetujui?

Setuju

ketok 1 x[1356]

Selanjutnya selaku Ketua Komisi C, Zain Badjeber membacakan rancangan laporan Komisi C pada Rapat Paripurna MPR menyangkut Pasal 17, sebagai berikut:

...Butir delapan pasal 17 Ayat (1) tetap.

Ayat (2):

"Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."

Ayat (3):

"Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam Pemerintahan."

Ayat (4):

"Presiden membentuk departemen dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Rakyat."

Semua fraksi sepakat bahwa Pasal 17 Ayat (4), dibahas lebih lanjut dalam forum rapat Badan Pekerja MPR setelah Sidang Umum MPR tahun 1999 ini. Jadi, Ayat (4) tidak termasuk dalam perubahan yang dilakukan.[1357]

Selanjutnya, hasil pembahasan Komisi C tentang kementrian negara dilaporkan pada Rapat Paripurna Sidang Umum MPR ke-2, 19 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Husnie Thamrin dengan agenda laporan komisi-komisi. Dalam rapat itu, Zain Badjeber, selaku Ketua Komisi C membacakan hasil pembahasan terhadap Rancangan Putusan Majelis Putusan MPR tentang Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang diperoleh dari hasil Badan Pekerja MPR. Berikut ini laporannya.

Pasal 17

(1) Tetap.

(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

[1356] *Ibid.*, hlm. 770.
[1357] *Ibid.*, hlm. 784.

Perubahan pada Ayat (2) ini diberi kata *diperhatikan* menjadi *diberhentikan*. Menurut ahli bahasa kedua kata itu sama, tetapi kalau dipakai *diperhentikan* nanti juga dipakai *diperdayakan* bukan *diberdayakan*. Oleh karena itu, dipakai kata *diberhentikan*.

(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

(4) Presiden membentuk departemen dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

(Semua fraksi sepakat bahwa Pasal 17 Ayat (4) dibahas lebih lanjut dalam forum rapat BP MPR setelah Sidang Umum MPR 1999).[1358]

Kemudian, Zain Badjeber selaku Ketua Komisi C membacakan perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 yang telah disepakati oleh Komisi C, termasuk didalamnya Pasal 17 Ayat (2) dan (3) yang berbunyi sebagai berikut.

Pasal 17

(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.[1359]

Laporan hasil pembahasan mengenai Pasal 17 dari Komisi C kemudian dibawa ke Rapat Paripurna Sidang Umum MPR ke-2 (lanjutan), 19 Oktober 1999, yang dipimpin oleh M. Amien Rais, salah satu agendanya adalah mendengarkan pendapat akhir fraksi.[1360] Evita Asmalda, juru bicara F-PG menyampaikan pendapat akhir sebagai berikut.

...Hal ditunda lainnya yang tidak mendapatkan kesepakatan

[1358] *Ibid*., hlm. 812.
[1359] *Ibid*., hlm. 814.
[1360] Hanya F-PG yang menyinggung rancangan Pasal 17 tentang Kementerian Negara dalam dalam pendapat akhirnya.

> seluruh fraksi adalah Pasal 17 Ayat (4) baru dalam hal pembentukan departemen yang perlu memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat...[1361]

Berdasarkan laporan Komisi dan pendapat akhir fraksi-fraksi MPR, M. Amien Rais menyimpulkan sebagai berikut.

> ...bahwa berdasarkan laporan komisi-komisi Majelis yang disampaikan dalam rapat Paripurna ke-12 Majelis tadi pagi. Dan pendapat akhir fraksi-fraksi Majelis yang telah dikemukakan dalam Rapat Paripurna ke-2 sekarang ini dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa rancangan ketetapan MPR yang telah disepakati oleh semua fraksi dan beberapa materi Rancangan Ketetapan MPR yang belum disepakati oleh semua fraksi.
>
> *Nah,* Sidang Majelis yang saya hormati, ada pun Rancangan-Rancangan Ketetapan MPR yang telah mendapatkan kesepakatan semua fraksi adalah:
>
> a. Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
>
> b. ...[1362]

B. Hasil Pada Perubahan Pertama

Setelah semua fraksi memberikan pendapat akhirnya, mengenai Rancangan Perubahan Pertama UUD 1945, pada hari itu juga, 19 Oktober 1999, dalam Rapat Paripurna ke-12 (lanjutan) Sidang Umum MPR, yang dipimpin oleh M. Amien Rais, Rancangan tersebut disahkan menjadi Perubahan Pertama UUD 1945.

Berkaitan dengan Pasal 17 tentang Kementerian Negara karena ada materi yang telah disepakati dan disahkan, yakni Ayat (2) dan Ayat (3), ayat-ayat tersebut menjadi bagian dari Perubahan Pertama 1999. Materi dari Pasal 17 yang belum disepakati akan dilanjutkan pembahasannya pada perubahan kedua 2000. Berikut ini Pasal 17 sebelum dan sesudah Perubahan Pertama 1999.

[1361] *Ibid.*, hlm. 823.
[1362] *Ibid.,* hlm. 829.

Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
BAB V **KEMENTERIAN NEGARA** **Pasal 17** (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh Presiden. (3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan.	**BAB V** **KEMENTERIAN NEGARA** **Pasal 17** (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

C. Pembahasan Pada Perubahan Kedua

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-3, 6 Desember 1999, dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda "pengantar musyawarah fraksi". Bab tentang "Kementerian Negara" hanya disinggung oleh 2 (dua) fraksi, yakni F-PDIP dan F-PBB.

Hobbes Sinaga juru bicara F-PDIP, mengajukan rumusan Pasal 17 sebagai berikut.

> ...Pasal 17 Ayat (2) : "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden". Ayat (3) : "Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan".[1363]

F-PBB melalui juru bicaranya, Hamdan Zoelva menyampaikan usulan topik-topik serta pasal-pasal yang diagendakan dan dibicarakan bersama dalam sidang-sidang selanjutnya, salah satunya di antaranya adalah Pasal 17. Menurut Hamdan, seandainya dalam perubahan pertama disetujui usul mengenai pembentukan atau pembubaran departemen harus dengan pertimbangan DPR, tentu masalah pembubaran 2 departemen oleh Presiden Abdurrahman Wahid tidak timbul masalah yang menggemparkan. Pernyataan tersebut sebagai berikut.

[1363] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2000*, Buku Satu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 79.

> ...Masalah Kementerian Negara. Pada saat Presiden Abdurrahman Wahid baru saja naik menjadi Presiden, belum sampai satu bulan. Timbul masalah yang cukup menggemparkan dengan dibubarkannya dua departemen pemerintahan. Masalah ini tentulah tidak menjadi besar seandainya dalam perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945 yang lalu disetujui usul untuk, agar dalam pembentukan atau pembubaran departemen harus dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu fraksi kami berpendapat bahwa perlulah kita melihat kembali notulen dalam pembicaraan dalam Sidang Umum MPR yang lalu yaitu dari PAH III dan Komisi II MPR, dalam melakukan perubahan Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945 ini. [1364]

Selanjutnya Rapat PAH I MPR ke-4, 7 Desember 1999, dipimpin oleh Jakob Tobing, melanjutkan agenda rapat sebelumnya, yakni Pengantar Musyawarah Fraksi, Pada kesempatan itu, hanya F-Refomasi dan F-UG yang menyinggung Pasal 17. Juru bicara F-Reformasi, A.M. Luthfi, mengemukakan bahwa masih ada pasal-pasal yang perlu dilanjutkan pembahasan dan penetapannya sebagai perubahan UUD 1945, di antaranya Pasal 17.

> ...Dari ke-37 pasal dalam batang tubuh UUD 1945, 9 pasal telah disepakati untuk diubah. Dengan demikian masih tersisa 28 pasal lainnya yang belum tersentuh. Ini tentu saja tidak berarti ke-28 pasal tersebut akan diubah semua. MPR RI perlu melanjutkan pembahasan dan penetapan perubahan UUD 1945 mengenai hal-hal berikut :
>
> 1...
>
> 2...
>
> 3...
>
> 4...
>
> 5...
>
> 6...Masalah-masalah tentang Kementrian Negara, seperti kita ketahui masalah pembubaran Departemen Penerangan, Departemen Sosial menjadi hal yang agak berkepanjangan; [1365]

F-UG dengan juru bicaranya, Valina Singka Subekti, mengatakan bahwa.

[1364] *Ibid.,* hlm. 103.
[1365] *Ibid*., hlm. 112.

> ...Pada intinya perubahan atau amendemen yang dilakukan itu bertujuan untuk membatasi kekuasaan Presiden, memberdayakan MPR dan memberdayakan DPR. Namun karena waktu yang amat singkat pekerjaan amendemen itu tidak selesai. Banyak hal yang kemudian di "*pending*". Beberapa hal yang tidak sempat diselesaikan pada waktu itu adalah mengenai; persyaratan Presiden, pemberdayaan lembaga tinggi negara seperti DPA, BPK, MA, Kejaksaaan Agung dan Bank Indonesia, dan beberapa hal yang terkait dengan pemberdayaan DPR, seperti perlunya persetujuan dari DPR dalam pembentukan dan pembubaran kementrian negara. Karena itu sekarang kita melanjutkannya dan akan menyelesaikannya sampai Agustus tahun 2000.[1366]

Selanjutnya, pada Rapat PAH I BP MPR ke-5, 9 Desember 1999, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf, dengan agenda penjelasan dan tanggapan fraksi-fraksi terhadap materi Perubahan UUD 1945, hanya F-PG yang menyinggung Pasal 17. Hatta Mustafa, juru bicara F-PG, menyampaikan sebagai berikut.

> ...Dalam hal ini F-PG berpendapat bahwa untuk membentuk atau mengurangi kementerian negara Presiden berkonsultasi dengan DPR. Sekalipun demikian fraksi kami berpendapat bahwa hal ini sama sekali tidak akan mengurangi derajat dari sistem pemerintahan Presidential dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Sebab Fraksi kami berpendapat bahwa sistem pemerintahan yang terbaik sampai saat ini adalah tetap Sistem Presidential.[1367]

Sementara itu pada Rapat PAH I BP MPR ke-8, 14 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda diskusi mengenai hasil pengantar musyawarah dan tanggapan fraksi serta dari dengar pendapat dan kompilasi permasalahan, Harun Kamil dari F-UG, mempertanyakan esensi Pasal 17 Ayat (4), sebagai berikut.

> ...Juga mengenai DPR pada waktu itu di Pasal 17 Ayat (4) sudah dicantumkan mengenai kewenangan DPR dalam hal Presiden menyusun struktur kabinet kira-kira begitu harus berkonsultasi dengan DPR. Maksudnya apa? Memang kalau mengangkat Menteri, Presiden punya hak prerogatif tapi

[1366] *Ibid*., hlm. 140.
[1367] *Ibid*., hlm. 152.

> kalau untuk struktur kalau bisa *kan* harus ada satu standar paling tidak mengacu kepada GBHN, apa yang dilaksanakan oleh pemerintah *kan* begitu. Sebab pemerintah presiden adalah melaksanakan amanat daripada MPR dibidang GBHN. [1368]

Dalam rapat ini juga, Hamdan Zoelva dari F-PBB kembali menyinggung persoalan tentang usulan kementerian negara menjadi departemen serta pembubaran departemen yang sekiranya dapat diperhatikan pengaturannya dalam undang-undang dasar.

> ...Kemudian selanjutnya kami juga usulkan fraksi masalah kementerian negara, menjadi departemen itu. Ini, *case*, kemarin masalah pembubaran departemen kiranya menjadi pelajaran bagi kita, bagaimana kita atur dalam Undang-Undang Dasar. Jadi, jangan sampai juga kelupaan masalah ini.[1369]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-11, 24 Februari 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda laporan hasil kunjungan kerja ke daerah, Andi Mattalatta dari F-PG, melaporkan beberapa usulan yang berkembang dan dicatat dari kunjungannya, sebagai berikut.

> ...Yang pertama, usulan-usulan atau pendapat saya baca saja sesuai dengan tugas saya.
>
> Usulan-usulan atau pendapat yang berkembang dalam kunjungan kerja di Aceh dan Sumatera Utara merupakan masukan yang sangat berharga, ini tidak penting sebenarnya. Yang kedua, ternyata hasil amendemen kita pada Sidang Umum yang lalu belum sampai ke daerah, Pak. 9 pasal yang kita sudah sahkan belum sampai ke daerah, sehingga banyak usul-usul yang disampaikan oleh masyarakat yang sudah tertampung di dalam amendemen tahap pertama. Ini sekaligus pelajaran buat kita bahwa setiap kita menyelesaikan sebuah ketetapan hendaknya segera disosialisasikan kepada rakyat, karena katanya, ketetapan yang kita lakukan ini adalah ketetapan yang bersumber dari kemauannya rakyat, malah rakyat sendiri tidak tahu.
>
> Dari usulan-usulan yang berkembang itu maka ada

[1368] *Ibid.*, hlm. 297.
[1369] *Ibid.*, hlm. 304.

> beberapa hal yang patut kita catat, yang pertama, terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ada usul supaya kata–kata Pancasila dan Syariat Islam.....
>
> ...Pasal 17 ada yang mengusulkan Presiden mengangkat menteri harus persetujuan DPR. [1370]

Antonius Rahail dari F-KKI, sebagai ketua tim kunjungan kerja ke Papua, melaporkan hasil kunjungan kerja timnya, sebagai berikut.

> ...Kemudian berkaitan dengan Pasal 17, agar departemen ditentukan oleh MPR dan menterinya ditentukan oleh Presiden. [1371]

Selanjutnya, pada Rapat PAH I BP MPR ke-18, 22 Februari 2000, yang dipimpin oleh Harun Kamil, diagendakan dengar pendapat dengan AIPI, PWI, AJI dan MPPI. Syaafrudin Bahar dari AIPI mengemukakan pendapatnya tentang Pasal 17.

> Pertama, sistem pemerintahan presidensiil yang sangat kaku, utopian, dan telah memakan begitu banyak korban itu, mari kita perbaiki menjadi sistem semi presidensiil, satu varian dari sistem pemerintahan presidensiil. Perubahannya tidak drastis, saya tidak pernah, bisa percaya kepada revolusi. Dalam revolusi itu orang pikirnya konvensional juga.
>
> Saya mendukung perubahan yang *incremental*. Dan yang kelihatan oleh saya adalah tambahkan sedikit dua, tiga kata saja di Pasal 17 Ayat (3). Jadi yang bunyinya : "Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan", atau sudah diubah "urusan tertentu" di bawah pimpinan seorang perdana menteri atau di bawah pimpinan Wakil Presiden. Dalam arti Presiden adalah Kepala Negara. Dia kampanye dipilih oleh rakyat separuh provinsi tambah satu.
>
> Adapun hal-hal yang rutin, koordinasi pemerintahan ini yang paling lemah di Republik ini dipimpin oleh Wakil Presiden/Perdana Menteri.[1372]

Diana Fauziah Arifin dari AIPI juga mengemukakan pendapatnya tentang Pasal 17 sebagai berikut.

[1370] *Ibid*., hlm. 440.
[1371] *Ibid*., hlm. 457.
[1372] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2000,* Buku Dua, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 297-298.

> Kemudian yang berikutnya adalah mengenai Pasal 17 mengenai Kementerian Negara. Tadi ketika Pak Syaaf mengutarakan mengenai ini, Kementerian Negara Pasal 17, bapak Wakil Ketua Panitia *Ad Hoc* I mengatakan bahwa ini sudah ada perubahan ya. Tetapi ya itulah karena perubahan-perubahan itu apakah sudah atau belum disosialisasikan kepada masyarakat, sehingga saya sendiri juga belum tahu Pak, tetapi bahwa atau belum waktunya mungkin disosialisasikan, mungkin karena masih digodok.
>
> Akan tetapi mungkin ada satu pertanyaan saya bahwa karena tidak ada penjelasan mengenai di sini hanya menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan, bagaimana dengan menteri-menteri sekarang yang tidak punya, yang tidak memimpin departemen misalnya. Apakah suatu kantor urusan atau apa atau misalnya sebuah lembaga setingkat badan, apakah perlu dipimpin oleh seorang menteri? Seperti misalnya BBPT apakah memerlukan seorang Menteri Ristek dalam hal ini untuk memimpin yaitu mestinya tentunya ada kejelasan.[1373]

Kemudian, pada Rapat PAH I BP MPR ke-24, 1 Maret 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda dengar pendapat dengan Walubi dan Parisada Hindu, Ida Bagus Gunadha dari Parisada Hindu menyampaikan beberapa pokok-pokok pikiran terhadap perubahan Pasal 17 UUD 1945 sebagai berikut.

- Pasal 17 Ayat (1):

  "Presiden dibantu oleh menteri-menteri."

- Pasal 17 Ayat (2):

  "Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR."

- Pasal 17 Ayat (3):

  "Pembentukan departemen pemerintahan dilakukan oleh Presiden pada awal jabatannya setelah mendapat persetujuan DPR."

- Pasal 17 Ayat (4):

  "Pembentukan Lembaga pemerintahan non departemen

[1373] *Ibid.,* hlm. 305.

hanya dapat dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR."[1374]

Terkait dengan penyampaian pokok-pokok pikiran dari Parisada Hindu Dharma tersebut, rumusan Pasal 17 Ayat (2) dan Ayat (3) dikomentari J.E Sahetapy dari F-PDI P, yang mengaitkan pasal yang dimaksud dengan pemilihan presiden secara langsung, sebagai berikut.

> ...Kemudian kalau Presiden dipilih langsung dalam Pasal 17 Ayat (2):
>
> "Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi." *Nah*, buat apa kalau diangkat langsung mesti harus berkonsulasi lagi dengan MPR itu?
>
> Kemudian juga:
>
> "Pembentukan departemen pemerintahan dilakukan oleh Presiden pada awal jabatannya setelah mendapat persetujuan DPR."
>
> Ini presidensil kabinet atau kabinet parlementer, atau bagaimana ini? Ini *kan* tidak jelas. Dan juga andaikata DPR tidak setuju bagaimana?...[1375]

Pembahasan mengenai Bab Kementerian Negara pada perubahan kedua oleh PAH I dilaporkan dalam Rapat BP MPR ke-6, 23 Mei 2000, yang dipimpin oleh M. Amien Rais. PAH I diwakili Harun Kamil menyampaikan bahwa usulan perubahan dan usulan baru pasal-pasal UUD 1945 dihimpun dari hasil RDPU, seminar, kunjungan ke daerah, studi banding, dan surat yang diterima. Salah satu materi perubahan yang dirumuskan adalah mengenai kementerian negara, sebagai berikut.

> Usulan perubahan dan usulan baru pasal-pasal UUD 1945 yang kami himpun dari hasil RDPU, seminar, kunjungan ke daerah studi banding dan surat yang disampaikan melalui PAH I, antara lain, meliputi:
>
> 1. Usulan perubahan menyangkut:
>
> a...
>
> b...

[1374] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2000,* Buku Tiga, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 7.
[1375] *Ibid.*,hlm. 18.

c...

d...

e. Kementerian Negara, meliputi pasal 17 Ayat (1), (2), dan (3)... [1376]

2. Usulan tambahan/pasal baru menyangkut:

a...

b...

c...

d...

e. Kementerian Negara

Selanjutnya pembahasan mengenai "Bab Kementerian Negara" dibahas pada Rapat Lobi PAH I BP MPR, 23 Mei 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Pendapat yang berkembang pada rapat itu adalah penempatan bab kementerian negara. Ada 3 fraksi yang menyinggung secara langsung hal tersebut, yakni F-PPP, F-TNI/Polri, dan F-PDKB.

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengusulkan sebagai berikut.

> ...yang ketiga, kalau semula itu judulnya adalah Kekuasaan Pemerintahan Negara, begitu. Itu kita ubah menjadi Presiden. Lalu bab-bab lain...Jadi eksekutif ini, kami jadikan satu bab sendiri. Sehingga yang berkaitan dengan kementerian lalu yang di bawah Kepresidenan itu masuk dalam satu bab itu, menteri -menteri.
>
> Bahkan kami juga mengusulkan menyangkut Kepolisian itu juga dan juga Kejaksaan itu masuk dalam bab Kepresidenan. Jadi itu bagian dari eksekutif.[1377]

Selanjutnya, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri menyatakan sebagai berikut.

> ...Karena dari pasal-pasalnya itu memang semua bicara Presiden termasuk Kementerian Negara di dalamnya, jadi masuk dalam bab Presiden *lah*. Hampir mirip dengan PPP sehingga judul Bab Kementerian Negara dihapus, substansi masuk ke Bab Presiden.[1378]

[1376] Sekretariat MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2000,* Buku Empat, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 203.

[1377] *Ibid.,* hlm. 221.

[1378] *Ibid.,* hlm. 226.

Kemudian dari F-PDKB, Gregorius Seto Harianto mengusulkan Bab "Kementerian Negara" sebagai berikut.

> ...Bab IV Kekuasaan Pemerintah Negara, Pemerintahan Negara seperti yang ada karena kedaulatan itu setelah kita jelaskan itu siapa yang melaksanakan adalah pemerintah negara. *Nah,* pemerintah ini tentu bab V-nya adalah ada Kementrian Negara.
>
> Jadi Bab V Kementrian Negara.[1379]

Dari laporan PAH I di atas, selanjutnya pembahasan bab tentang kementerian negara dilanjutkan lagi dalam rapat-rapat PAH I BP MPR. Rapat PAH I BP MPR ke-34, 24 Mei 2000, yang dipimpin oleh Harun Kamil dan Jakob Tobing secara bergantian, membahas usulan fraksi tentang rumusan Bab III UUD 1945. Tentang Bab Anggota PAH I yang menyinggung Kementerian Negara hanya Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri, seperti berikut.

> Kemudian judul Bab V mengenai Kementerian Negara itu dihapuskan sedangkan isinya yaitu Pasal 17 dimasukan ke dalam Bab III karena Kementerian Negara ada di bawah Presiden...[1380]

Pembahasan tentang kementerian negara kembali dibahas dalam Rapat Lobi PAH I BP MPR, 24 Mei 2000, dengan agenda pembahasan rumusan Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Dalam rapat ini muncul usulan agar bab kementerian negara dimasukkan ke dalam bab tentang kekuasaan pemerintahan negara, seperti yang dikemukakan oleh Jakob Tobing selaku Ketua Rapat sebagai berikut.

> ...bahwa kementerian negara itu akan masuk di sini *gitu.* Tapi isinya memang tidak berat. Tapi setuju *nggak* kita masukan disini, kita kelompokkan. Maksud saya begini, karena perumus pun harus kerja Pak, perumus pun masih harus kerja. Satu pertanyaan saja. Jadi karena ini, kita berbicara sekaligus masalah judul, karena kita berbicara bukan hanya bicara Presiden, tapi juga *anu* eksekutif. Jadi mungkin judulnya masih dalam kekuasaan, pemerintahan negara, kekuasaan pemerintah negara dan kemudian Bab V,

[1379] *Ibid*., hlm. 229.
[1380] *Ibid*., hlm. 247.

kementerian negara masukan saja ke bab ini, begitu...[1381]

Sementara Rully Chairul Azwar dari F-PG mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Mengenai perangkat pemerintahan. Perangkat pemerintahan. Ini *kan* masalah lembaga negara. Jadi payungnya perangkat Pemerintahan itu kita sebut pemerintah pusat, pemerintah daerah. Lalu ada kepala negara, presiden, wakil presiden, kementerian negara dan lembaga tata negara, pemerintahan negara karena judulnya pemerintahan negara, merata baru masuk presiden baru kementerian *gitu*.[1382]

Selanjutnya pembahasan bab tentang kementrian negara dibahas secara khusus pada Rapat PAH I BP MPR ke-35, yang berlangsung pada 25 Mei 2000. Ketua rapat adalah Slamet Effendy Yusuf, dalam pengantarnya memaparkan materi perubahan Bab V Kementerian Negara. Pengantar tersebut seperti berikut ini.

> ...Saudara-Saudara sekalian ini memang beberapa teman keluar, teman-teman dari PDIP kebetulan ada rapat yang juga konon membahas yang juga kita bahas. Saudara-Saudara sekalian seperti tadi kita sepakati maka kita akan membicarakan Bab V, mengenai Kementerian Negara. Bab V ini di Undang-Undang Dasar yang ada itu ada satu pasal yaitu Pasal 17 dengan tiga ayat. Ayat (1):
>
> "Presiden dibantu oleh menteri -menteri negara."
>
> Ayat (2):
>
> "Menteri-menteri diangkat dan diperhentikan oleh Presiden."
>
> Ayat (3):
>
> "Menteri-menteri Negara itu memimpin departemen."
>
> Itu bab yang sebelum diamendemen, sesudah diamendemen maka tiga ayat tersebut tetap tiga ayat.
>
> Ayat Pertama tetap tidak diamendemen, Ayat (2) dan (3) yang diamendemen. Jadi amendemen pada Ayat ke-(2) pada amendemen Pertama berbunyi menteri -menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden hanya p dan huruf b pengubahannya.

[1381] *Ibid*., *hlm*. 308.
[1382] *Ibid*., hlm. 309.

> Kemudian yang ketiga, menteri -menteri memimpin departemen-departemen pemerintahan, di sini setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Kami ingin menjelaskan bahwa sebenarnya di PAH III dulu itu ada satu *clausul* yang sudah dirumuskan yang intinya adalah bahwa apabila Presiden membentuk atau membubarkan itu harus sepengetahuan atau dengan mendengar pertimbangan DPR.
>
> Tapi dalam waktu itu di Komisi C belum disetujui karena salah satu yang menjadi sebab adalah Presiden pada kebiasaan selama orde baru segera membentuk kabinet begitu Sidang Umum MPR selesai. Kalau harus minta persetujuan atau pertimbangan DPR tentang departemen maka ketika harus menambah departemen atau mengurangi departemen atau menggabungkan departemen itu bisa terlambat pembentukannya, karena itu pada waktu itu lalu di *drop* usulan ini.
>
> Oleh karena itu kami serahkan kepada Ibu-Ibu dan Bapak-Bapak sekalian bagaimana selanjutnya masalah ini, kemarin sebenarnya sudah ada fraksi yang menyampaikan pendapatnya tentang Kementerian ini. Kalau tidak salah F-TNI/Polri sama PPP.[1383]

Pembicara pertama, Hamdan Zoelva dari F-PBB, mengemukakan bahwa mengenai kementerian negara, fraksinya mengusulkan agar dimasukkan ke dalam bab mengenai kekuasaan pemerintahan negara. Berikut pendapatnya.

> ...Bapak-Bapak dan Ibu-Ibu yang kami hormati.
>
> Sebenarnya masalah Kementerian Negara ini kami sudah bacakan kemarin pada saat kita membicarakan masalah Presiden hanya kami ingin mempertegas bahwa Kementerian Negara masuk dalam Bab Kepresidenan dalam bagian kedua yaitu Kementerian Negara. Bagian Pertama mengenai Presiden, jadi dalam bab mengenai kekuasaan Pemerintahan Negara dalam Bagian Pertama mengenai Presiden dan Bagian kedua mengenai Kementerian Negara.
>
> Masalah pasal-pasal seluruh pasal yang lalu kami masih bisa menerima seperti bunyi apa adanya ditambah dengan hal yang baru seperti yang tadi sudah disampaikan oleh Saudara Pimpinan hal yang tidak terselesaikan pada

[1383] *Ibid*., hlm. 366.

saat sidang PAH III yang lalu, sebenarnya pada saat itu sudah selesai di PAH III *cuma* gugur di Komisi C Sidang Umum MPR, oleh karena itu kami masih mengusulkan masalah pembentukan dan pembubaran departemen itu perlu terlebih dahulu mendengar pertimbangan dan persetujuan dari DPR. Itu saja tambahan kami mengenai Kementerian Negara ini, untuk itu kami mengucapkan terima kasih.[1384]

Pembicara selanjutnya adalah Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB. Berikut ini uraiannya.

Terima kasih.

Saudara Pimpinan dan Saudara-Saudara sekalian.

Mengenai Bab mengenai Kementerian Negara yang pertama, kami usulkan bahwa pada dasarnya kami tidak keberatan kalau nanti kita sepakat untuk menggabungkan substansi dari Kementerian Negara dalam satu Bab Kekuasan Pemerintahan Negara. Jadi terbuka untuk kita diskusikan.

Yang kedua, pada dasarnya kami juga sepakat bahwa keseluruhan pasal-pasal dalam Bab Kementerian Negara masih sebagaimana sampai dengan pengubahan Pertama yang lalu.

Satu catatan kami adalah mengenai masalah jumlah dan jenis departemen atau menteri -menteri negara, kami mengusulkan tidak dimuat dalam Undang-Undang Dasar akan tetapi jumlah, jenis departemen atau menteri Negara itu kita masukkan dalam naskah GBHN, dengan demikian dia ada di Ketetapan MPR tentang GBHN sehingga setiap kali MPR membicarakan tentang GBHN sekaligus memberikan ketentuan departemen apa saja untuk mendukung GBHN itu.

Dengan demikian Presiden tentu tidak semaunya sendiri menentukan mengurangi atau menambah jumlah departemen karena sudah ditentukan dalam GBHN, begitu.

Terima kasih.[1385]

Sementara itu, Asnawi Latief juru bicara F-PDU menyatakan sebagai berikut.

Menyangkut Bab V mengenai Kementerian Negara, Ayat (1)

[1384] *Ibid*., hlm. 367.
[1385] *Ibid*., hlm. 367.-368.

ini sebetulnya tidak ada pengubahan tetapi pada Ayat ke-(2) dan (3) yang sudah revisi itu ada beberapa penambahan.

Menyangkut Pasal 17, menteri-menteri diangkat dan perhentikan oleh Presiden itu kami sudah kami modifikasi pada Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan. Jadi oleh karena itu, bab ini hilang integrasi ke Bab III. Jadi naik ke Bab III menyangkut soal hubungan langsung dengan Presiden. Oleh karena itu di dalam usulan kami di dalam Bab III ini ada beberapa pasal yang masih kosong antara lain memindahkan ayat dari amendemen ini ke pasal-pasal sesuai dengan urutan-urutan ketika kita bicara tentang Presiden hak-hak dan kewajibannya.

Saya kira itu saja Saudara Pimpinan, sehingga dengan demikian tidak ada tambahan dari kami hanya diperlukan ketika Presiden memberhentikan atau mengangkat itu diperlukan konsultasi dengan DPR, jadi sekedar konsultasi saja.

Terima kasih.[1386]

Selanjutnya, Anthonius Rahail juru bicara F-KKI menyampaikan pendapat fraksinya sebagai berikut.

Terima kasih.

Dari kami, pertama, mengusulkan agar judul Kementerian Negara pada Bab V ini diganti dengan departemen pemerintahan. Kami tidak berkeberatan untuk judul ini dimasukkan dalam Bab Lembaga Kepresidenan dan konsisten dengan pembicaraan kita di Komisi III yang lalu dengan pasal-pasal yang ada dengan satu catatan dari kami bahwa jumlah dan jenis depertemen Pemerintahan ditetapkan dengan persetujuan dengan DPR. Ini catatan dari kami sebagai tambahan atas pasal-pasal yang sudah ada.

Terima kasih.[1387]

F-TNI/Polri melalui juru bicaranya Hendi Tjaswadi, mengusulkan untuk menghapus Bab V dan memasukkan Pasal 17 ke dalam Bab III. Usulannya sebagai berikut.

Mengenai Bab V kami melanjutkan apa yang sudah kami utarakan terlebih dahulu. Yang Pertama adalah Bab Kementerian Negara dihapus sedangkan Pasal 17

[1386] *Ibid*., hlm. 368.
[1387] *Ibid*.

substansinya dimasukkan dalam naungan Bab III dengan judul baru Presiden atau Kepresidenan karena dalam Pasal 17 ini ayat-ayatnya ada kata-kata Presiden. Kemudian mengenai substansi itu sendiri, Pasal 17 sesuai dengan Tap MPR '99 yang menugaskan pada BP di sana dicantumkan melanjutkan pengubahan jadi kami tidak mengubah substansi Pasal 17, namun kalau ada tambahan kalau bisa tapi substansi yang sudah ada kami tetap sehingga dengan demikian kami hanya mengubah judul bab saja yang dihapus sedangkan pasalnya dimasukkan dalam Bab III.

Demikian, terima kasih.[1388]

F-UG dengan juru bicara Valina Singka Subekti mengusulkan agar Bab mengenai Kementerian Negara dimasukkan ke dalam bab mengenai lembaga kepresidenan. Selengkapnya usulan tersebut sebagai berikut.

...Pimpinan dan anggota PAH I yang saya hormati.

Usulan kami tentang Bab V Kementerian Negara, kalau nanti akan dilakukan penyusunan ulang Undang-Undang Dasar kita maka kami mengusulkan Kementerian Negara ini masuk ke dalam Bab mengenai Lembaga Kepresidenan karena Kementerian Negara ini melaksanakan fungsi-fungsi Pemerintahan yang merupakan bagian dari Lembaga Kepresidenan. Jadi sebetulnya Bab V ini sudah diamendemen pada waktu SU MPR kemarin namun demikian ada tambahan dari kami Pasal 17 Ayat (1), (2), dan (3).[1389]

Selanjutnya F-UG mengusulkan rumusan Ayat (4) dan penjelasannya, sebagai berikut.

Jadi tambahannya adalah setelah Ayat (3) itu kami bukan saya, kami mengusulkan Pasal 17 Ayat (4) itu bunyinya adalah:

"Pembentukan dan pembubaran Kementerian Negara melalui persetujuan DPR."

Ini sebenarnya adalah rumusan yang sudah dibicarakan pada waktu PAH III, SU MPR kemarin. Kenapa kami mengusulkan ini karena dalam rangka kaitannya dengan pemberdayaan DPR, yaitu berkaitan dengan soal fungsi *budgeting* DPR karena DPR kalau sudah betul-

[1388] *Ibid*., hlm. 369.
[1389] *Ibid.*

> betul berperan dalam fungsi *budgeting*-nya maka bisa memprediksi mengenai kemampuan pendanaan pemerintah dan ini berkaitan dengan soal keperluan pembentukan jumlah Kementerian yang akan dibentuk. Jadi ini sebaiknya itu melalui persetujuan dengan DPR. Ini juga berkaitan dengan pemikiran dari kami bahwa memang mungkin nanti di dalam Bab mengenai Pemilihan Umum itu diatur mengenai soal tenggang waktu antara seorang Presiden itu terpilih dengan waktu pelantikan, jadi ada tenggang waktu sehingga seorang Presiden itu mempunyai cukup waktu untuk melakukan persiapan-persiapan dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi pemerintahannya.[1390]

F-UG juga mengusulkan penambahan pada Pasal 17 Ayat (5) sebagai berikut.

> Kemudian juga Pasal 17 Ayat (5) itu juga ada tambahan bahwa pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri yang sifatnya strategis seperti menteri Dalam Negeri, menteri Luar Negeri, menteri Pertahanan, dan menteri Keuangan itu juga melalui persetujuan DPR. Oleh karena kami menganggap walaupun itu adalah hak Prerogatif Presiden oleh karena ini dianggap adalah jabatan-jabatan yang sangat strategis dan akan punya implikasi besar terhadap pencapaian tujuan seperti yang diamanatkan di dalam Pembukaan alinea keempat yaitu untuk mensejahterakan masyarakat karena memang menurut kami ini aspek akuntabilitasnya mesti dikedepankan dengan cara persetujuan dari DPR.[1391]

Sementara itu, Patrialis Akbar, juru bicara F-Reformasi juga mengusulkan agar Bab V Kementerian Negara dimasukkan ke dalam Bab Pemerintahan Negara. Usulannya sebagai berikut.

> Terima kasih Pimpinan.
>
> Kami juga sependapat bahwa masalah Kementerian Negara maupun juga pembantu-pembantu Presiden selain daripada Wakil Presiden ini juga dimasukkan ke dalam Bab Pemerintahan Negara. Kami akan membacakan saja langsung usulan-usulan ini nanti langsung kita komentari. Mengenai pasalnya kami kosongkan sesuai dengan hasil

[1390] *Ibid*.
[1391] *Ibid.*, hlm. 369-370.

penyerasi nanti.[1392]

Patrialis menyampaikan rumusan yang diajukan fraksinya mengenai kementerian negara, sebagai berikut.

Ayat (1):

"Menteri-menteri, Kepala-kepala Badan, Sekretaris Negara merupakan pembantu Presiden, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden."

Ayat (2):

"Menteri-menteri, Kepala-kepala Badan, dan Sekretaris Negara bertanggung jawab kepada Presiden."

Ayat (3):

"Menteri-menteri memimpin departemen yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan."

Ayat (4):

"Kepala-kepala Badan dan Sekretaris Negara tidak memimpin departemen."

Ayat (5):

"Menteri-menteri, Kepala-kepala Badan, dan Sekretaris Negara berkewajiban menghadiri rapat konsultasi, dengar pendapat dengan DPR."

Ini sengaja kami masukkan, kita tidak mau lagi terjadi ada satu preseden, pada masa lalu di mana ada menteri yang tidak mau mendatangi rapat konsultasi atau dengar pendapat dengan DPR. Karena memang mereka menganggap hak mereka adalah membantu Presiden.

Ayat (6):

"Menteri-menteri, Kepala-kepala Badan, dan Sekretaris Negara berkewajiban memberikan jawaban dan penjelasan atas pertanyaan yang diajukan oleh DPR."

Ayat (7):

"Dalam pengambilan kebijakan yang berkenaan dengan masalah teritorial Negara keutuhan persatuan bangsa pemerintah harus memperhatikan pertimbangan DPR."

Kita sengaja mencantumkan ini adalah pertama, sesuai dengan pengalaman masa lalu kita ternyata pemerintah di dalam hal mengambil kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan suatu Wilayah Negara yang sudah kita akui ternyata tanpa konsultasi. Yang kedua, selain daripada masalah

[1392] *Ibid*., hlm. 370-371.

teritorial tapi ini juga jelas kaitannya dengan masalah keutuhan persatuan bangsa ini. Itu sengaja kami tegaskan di dalam Undang-Undang Dasar ini.

Ayat (8):

"Untuk menghindari korupsi, kolusi, dan nepotisme menteri -menteri, Kepala-kepala Badan, Sekretaris Negara tidak diperkenankan melaksanakan pekerjaan lain di luar tugasnya."

Ayat (9):

"Syarat-syarat dan kriteria menteri, Kepala-kepala Badan, dan Sekretaris Negara ditentukan oleh undang-undang."

Demikian nanti akan kami jelaskan di dalam memberikan tanggapan.

Terima kasih.[1393]

F-PDIP dengan juru bicaranya, I Dewa Gede Palguna, berpendapat bahwa Bab Kementerian Negara dipertahankan karena merupakan hasil perubahan pertama. Akan tetapi terkait dengan isinya, F-PDIP menambahkan dua ayat di dalamnya. Rumusan yang diusulkan F-PDIP sebagai berikut.

...Ayat (1):

"Presiden dibantu oleh menteri -menteri negara."

Itu sama dengan teks Undang-Undang Dasar 1945 Ayat (1).

Ayat (2):

"Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."

Jadi sesuai dengan amendemen pada bulan Oktober yang lalu.

Ayat (3):

"Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan."

Ini pun sama dengan amendemen yang lalu.

Ayat (4):

"Presiden dapat mengangkat seorang menteri untuk menjadi Perdana menteri guna melaksanakan kebijakan Presiden serta mengkoordinasikan pelaksanaan tugas para menteri dan memimpin pelaksanaan tugas-tugas

[1393] *Ibid*.

Pemerintahan sehari-hari."

Di sini istilah-istilah Perdana menteri mungkin belum menjadi istilah yang final walaupun di dalam sistem Presidensiil seperti di Perancis pun istilah itu masih bisa terdapat.

Ayat (5): "Perdana menteri bertanggung jawab kepada Presiden."[1394]

Baharuddin Aritonang, juru bicara F-PG, juga menyampaikan usulan fraksinya mengenai Pasal 17 tentang kementerian negara. Berikut ini rumusan ayat-ayatnya.

...Ayat (1) tetap:

"Presiden dibantu oleh menteri -menteri negara."

Ayat (2) tetap:

"Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."

Ayat (3) tetap seperti pengubahan pertama:

"Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan."

Ayat (4):

"Pembentukan dan pembubaran departemen dan lembaga pemerintah oleh Presiden harus mendapat persetujuan dari DPR." [1395]

Setelah itu, perwakilan F-PPP Lukman Hakim Saifuddin mengemukakan pandangan fraksinya, sebagai berikut.

...Saudara Ketua, para anggota Panitia *Ad Hoc* I yang kami hormati.

Pertama, kami ingin menegaskan kembali pendapat F-PPP bahwa menyangkut Kementerian Negara ini fraksi kami berpendapat sebaiknya hal ini tidak terdapat di dalam bab tersendiri di dalam Undang-Undang Dasar kita melainkan dimasukkan ke dalam Bab Presiden atau Bab Kepresidenan karena kita Presidensiil. Kementerian ini jelas merupakan pembantu Presiden jadi kalau dia berada pada bab tersendiri nampaknya selain terlalu besar juga tidak konsisten lagi ketika kita menyepakati kalau konstitusi itu hanya sekedar mengatur pokok-pokok dari kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif secara umumnya seperti itu.

[1394] *Ibid*., hlm. 371.
[1395] *Ibid*., hlm. 372.

> Yang kedua, menyangkut materi atau substansinya sendiri maka pada dasarnya kami setuju dengan hasil pengubahan Pertama yang lalu dan hanya ada satu tambahan ayat baru yang ingin kami ajukan yaitu bahwa dalam mengangkat dan memberhentikan menteri Dalam Negeri, menteri Luar Negeri, dan menteri Pertahanan, Presiden meminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, jadi ayat ini ayat baru yang kami usulkan dalam kaitannya dengan pengangkatan dan pemberhentian menteri Dalam Negeri, menteri Luar Negeri, dan menteri Pertahanan, Presiden meminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini sejalan atau konsisten dengan usulan kami terdahulu menyangkut Presiden khususnya ketika Presiden dan Wakil Presiden berhalangan, meninggal dunia atau berhalangan tetap maka Lembaga Kepresidenan itu dijabat sementara oleh *triumvirat*, tiga menteri yang kami sebutkan tadi.
>
> Oleh karenanya khusus pengangkatan dan pemberhentiannya kita usulkan untuk meminta persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.
>
> Demikian usulan fraksi kami.[1396]

Syarief Muhammad Alaydrus dari F-KB mengemukakan pendapat fraksinya tentang penempatan kementerian negara dan pengangkatan menteri mengatakan sebagai berikut.

> ...Pada prinsipnya kami sama dengan fraksi lain bahwa pengubahan Pertama Undang-Undang Dasar '45 kami anggap sudah cukup memadai dan juga kami sepakat agar penempatannya perlu dikelompokkan ke dalam Bab Presiden atau Kepresidenan namun selain itu kami ingin menyampaikan beberapa catatan berkenaan dengan Kementerian Negara ini.
>
> Yang pertama, pengangkatan menteri merupakan hak konstitusional Presiden, agar hak itu tidak disalahgunakan nampaknya perlu ada pedoman yang jelas. Pedoman itu dapat ditetapkan dalam Undang-Undang yang dibuat atau diusulkan oleh DPR, menurut kami inilah bentuk pengawasan DPR terhadap penggunaan hak Presiden dalam hal mengangkat menteri.[1397]

Lebih lanjut F-KB mengatakan mengenai pengangkatan menteri, sebagai berikut.

[1396] *Ibid*., hlm. 373.
[1397] *Ibid*., hlm. 373-374.

> Kemudian yang kedua, menurut fraksi kami pengangkatan menteri-menteri tidak perlu diatur harus mendengar pertimbangan apalagi persetujuan DPR, adapun yang menjadi pertimbangan kami karena hal ini akan menyebabkan tarik menarik berbagai kepentingan tatkala akan mengangkat menteri-menteri sehingga menyebabkan pengangkatan itu tidak mustahil akan tertunda-tunda dan mengakibatkan pemerintah tidak berjalan maksimal. Lagi pula jika ada menteri yang melakukan penyimpangan dalam pelaksanaan tugasnya maka yang harus memberikan pertanggungjawaban adalah Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan bukan lembaga lain. Adalah janggal manakala mengangkat menteri, Presiden harus mendapat persetujuan pihak lain sementara kalau ada menteri yang melakukan penyimpangan atau kinerjanya tidak memuaskan Presiden harus menanggung resikonya sendiri.[1398]

Hal lain yang disampaikan F-KB adalah menyangkut birokrasi negara sebagai berikut.

> Kemudian catatan yang ketiga, yang menurut kami cukup mendasar dalam kaitan dengan soal Kementerian Negara bagi fraksi kami adalah bahwa birokrasi negara tidak layak untuk dijadikan alat bagi konsentrasi apalagi monopoli kekuasaan. Birokrasi negara juga tidak pantas diposisikan sebagai *patronase* penggunaan jabatan untuk memberikan keistimewaan dengan penyalahgunaan hukum, *patrimonialisme*, penyatuan urusan publik, dan urusan pribadi maupun *proliferasi* (perluasan peran secara berlebihan). Oleh karena itu fungsi birokrasi negara dalam kaitan ini Kementerian Negara perlu dipulihkan kearah pelayanan publik secara *accountable,* kesimpulan kami Bab Kementerian dihapus dan pembahasan masalah kementerian ditempatkan kepada Bab Kepresidenan. Rumusan mengenai kementerian dalam Pasal 17 pengubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengalami pengubahan.[1399]

Setelah semua fraksi menyampaikan gagasannya, Ketua Rapat Slamet Effendy Yusuf merangkum pandangan fraksi-fraksi. Rangkuman yang disampaikan oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai berikut.

[1398] *Ibid*., hlm. 374.
[1399] *Ibid*.

> ...Ada banyak hal yang saya kira sama, yang menjadi persoalan adalah mengenai bab, apakah merupakan bab sendiri atau tidak, yang lain adalah mengenai tambahan ayat, jadi posisi amendemen itu sebagian besar pembicara masih tetap seperti ini, jadi Ayat (1) adalah konstitusi yang lama, Ayat (2) dan (3) adalah hasil amendemen baru setelah itu ada tambahan-tambahan.
>
> Kemudian yang kaitannya dengan menteri, hampir seluruhnya mengatakan adalah hak konstitusional Presiden tetapi khusus untuk menteri -menteri tertentu itu ada dua fraksi yang meminta untuk dengan persetujuan DPR.
>
> Kemudian yang lain yang saya kira hampir sama adalah masalah pembentukan dan pembubaran departemen. Itu hampir seluruhnya sama agar dengan pertimbangan DPR. Yang lain yang disampaikan di sini adalah lembaga-lembaga lain yang non departemen itu juga bagaimana pengaturannya tadi ada yang mengusulkan, itulah saya kira hal-hal yang tadi dikemukakan. Ada satu lagi yang saya kira agak prinsip dari F-KB mengenai perlunya undang-undang yang berkaitan dengan pengangkatan menteri itu, saya kira itu catatan-catatan kami. Kita akan menggilir kembali saya kira dari urutan yang Pertama tadi, tadi mestinya Fraksi Reformasi tapi karena Fraksi Reformasi tidak ada maka kami persilakan PBB.[1400]

Pada sesi berikutnya, juru bicara F-PBB, Hamdan Zoelva, menyampaikan tanggapannya atas pandangan beberapa fraksi. Tanggapannya tersebut sebagai berikut.

> ...Yang Pertama, kami ingin mendapatkan penjelasan yang lebih lengkap dari usulan PDIP mengenai adanya menteri Pertama, ada beberapa masalah yang akan bisa timbul menurut pertimbangan kami jika kita adakan menteri Pertama ini atau Perdana menteri karena persoalannya adalah seperti tadi kami sampaikan bahwa prinsip *checks and balances* dalam sistem Pemerintahan yang akan kita bangun adalah dalam tiga kekuasaan, kekuasaan eksekutif dalam hal ini Presiden, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Apakah kemungkinan akan terjadi bahwa karena ada pengangkatan menteri Pertama kalau terjadi kesalahan apa-apa Presiden akan menyalahkan menteri Pertama ini, dia akan menghindar dari tanggung jawabnya dalam rangka menjalankan kekuasaan Pemerintahan Negara kekuasaan

[1400] *Ibid.*, hlm. 374-375.

eksekutif ini.

Yang bisa menjadi persoalan bahwa pada suatu ketika ada masalah-masalah kebijakan Presiden yang dilakukan oleh menteri Pertama ini dia melakukan kesalahan lalu Presiden bisa melemparkan kesalahan kepada menteri Pertama dan dia memberhentikan menteri Pertama itu padahal itu dalam tanggung jawabnya dia sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, ini saya kira masalah yang akan timbul kami mohon penjelasan lebih lanjut dari F-PDIP.[1401]

Selanjutnya, berikut ini komentar F-PBB melalui pembicaranya Hamdan Zoelva terhadap tanggapan yang dikemukakan oleh F-PPP mengenai pengangkatan tiga menteri dengan persetujuan DPR.

Kemudian yang kedua, masalah tiga menteri yang diusulkan oleh F-PPP, apakah nanti tidak menimbulkan persoalan dalam tarik menarik kekuatan politik yang ada di dalam DPR dan DUD sehingga kesulitan bagi Presiden untuk menyusun kabinetnya padahal dia dalam prediksi kita dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara paket. Jadi bisa saja nanti Presiden secara terpaksa menerima menteri Pertahanan, menteri Luar Negeri, dan menteri Dalam Negeri yang diajukan oleh DPR. Ini akan menimbulkan sengketa antara kedua lembaga Negara ini yang tidak bisa selesai, mohon penjelasan lebih lanjut dari F-PPP agar kita lebih memperdalam diskusi mengenai persoalan ini.[1402]

Kemudian, giliran Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan tanggapan fraksinya atas pandangan sejumlah fraksi tentang pengangkatan menteri-menteri tertentu harus mendapat persetujuan DPR. Tanggapannya sebagai berikut.

Terima kasih.

Saya mempunyai komentar yang menarik, ada beberapa usul dari sementara fraksi bahwa terhadap menteri-menteri tertentu seperti juga di Amerika yang pernah,kami kemukakan yaitu Luar Negeri, Pertahanan, Dalam Negeri kalau di Amerika Keuangan. Itu memerlukan persetujuan DPR tetapi tidak ada kaitannya dengan *triumvirat* sebab kami berpendapat bahwa bagaimana pun juga menteri itu

[1401] *Ibid.*, hlm. 375.
[1402] *Ibid*.

pembantu Presiden, oleh karena itu baik Presiden dipilih langsung maupun dipilih oleh MPR menurut kami agak lucu kalau dipegang oleh pembantu Presiden walaupun sebagai pemangku. Tetapi bagaimana pun juga itu hal-hal yang menarik untuk dibicarakan apakah nanti Dalam Negeri diganti Keuangan persis seperti di Amerika karena uang ini penting untuk menghindari naik turunnya dolar, barangkali sebab itu bisa kacau dan bisa terjadi krisis karena soal moneter dan keuangan sebab dalam negeri tidak begitu penting dimintakan persetujuan dari DPR.[1403]

Selanjutnya, F-PDU berpendapat mengenai pembentukan dan pembubaran departemen, sebagai berikut.

Kemudian usul kami dari awal, bahwa terhadap pembentukan departemen dan pembubaran departemen itu memerlukan persetujuan hanya terhadap pemberhentian menteri perlu konsultasi tanpa mengurangi hak kewenangan atau istilahnya diubah bukan hak prerogatif presiden, hak konstitusional dari F-PKB tadi supaya tidak seenaknya sendiri secara mendadak itu menteri diberhentikan dengan tuduhan-tuduhan yang pasti benar.

Kemudian, saya setuju bahwa Presiden ini diatur dalam suatu perundang-undangan Kepresidenan, hak presiden untuk membentuk lembaga-lembaga atau badan-badan baru non departemen dan itu memerlukan pertimbangan atau persetujuan DPR itu penting, jangan sampai semaunya ada lembaga-lembaga kaya Lemhanas, Wanhankamnas nanti jaman militer itu semua banyak pertahanan-pertahanan lembaganya sekarang juga banyak dewan-dewan yang bermunculan kaya jamur dimusim hujan itu perlu dibatasi sebab itu menyangkut kepada anggaran negara.[1404]

Dalam kesempatan itu, F-PDU juga mengingatkan jabatan sekretaris di lingkungan Presiden sebagai berikut.

Hal yang perlu kami kemukakan adalah bagaimana supaya tidak terulang kembali perdebatan masalah Sekretaris Presiden khususnya Sekretaris Negara. Apakah dia jabatan politik atau jabatan karir itu perlu dijelaskan. Pengalaman kunjungan kami ke negara-negara tertentu seperti di Hongaria itu Sekretaris Negara dibagi menjadi dua.

[1403] *Ibid*., hlm. 375-376.
[1404] *Ibid*., hlm. 376.

> Ada *political step retry* itu memang *pure* orangnya Perdana menteri karena di situ sistemnya PM kalau sekarang mungkin Presiden sebab itu kepercayaannya dan itu memang dibawa dari partainya dan itu memang jabatan politik dan digaji oleh Negara dan begitu dia berhenti Presiden atau Perdana menteri ia otomatis juga *hengkang* tetapi ada hak *minister state* itu yang mengurusi keuangan. Bagaimana kita memberikan panduan di dalam ini mungkin tidak masuk di dalam Konstitusi sebagai catatan saja panduan ketika kita menyusun Undang-Undang tentang Kepresidenan itu sehingga ada kriteria sebab kecenderungannya itu Sekneg itu bukan menteri , kalau Sekneg itu menteri itu bukan masalah tetapi begitu Sekneg itu tidak berstatus menteri diangkat dari orang luar sama sekali itu jadi masalah ia jabatan politik *kah* atau jabatan karir, sampai sekarang *kan* masih *status quo* itu.
>
> Terima kasih.[1405]

Pembicara selanjutnya, adalah Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB, menyoroti gagasan perdana menteri atau menteri pertama dalam sistem presidensiil.

> ...Pertama saya juga ingin mengomentari menteri Pertama. Saya mempertanyakan urgensi adanya menteri Pertama karena kalau kita sepakat dengan sistem Presidensiil, apakah ini hanya sekedar memperbanyak jabatan karena sudah ada Presiden, Wakil Presiden dan selama ini kita mengenal ada menteri Koordinator. Ada menteri Pertama lagi saya kira fungsi dan tugasnya menjadi tidak perlu, karena itu menurut hemat saya tegas saja kalau Kabinet Presidensiil sudah ada Presiden dan Wakil Presiden tidak perlu ada menteri Pertama.[1406]

F-PDKB juga menyoroti usulan pertimbangan DPR dalam pengangkatan menteri.

> Kemudian yang kedua, mengenai masalah pengangkatan menteri dengan persetujuan DPR termasuk departemennya. Pada hemat saya, saya setuju seperti yang dikemukakan Saudara Hamdan dari PBB bahwa andai kata itu kita setujui maka kabinet akan merupakan kabinet dagang sapi kalaupun itu diperlukan persetujuan DPR akan bermain kekuatan-kekuatan sehingga makna dari Kabinet

[1405] *Ibid*.
[1406] *Ibid*., hlm. 377.

> Presidensiil itu menjadi berkurang, dia akan mengarah kepada parlemen karena itu sekali lagi saya mengusulkan departemen lembaga negara non departeman ditetapkan saja satu kesatuan dengan penetapan GBHN karena dari susunan dan materi GBHN diketahui departemen apa saja, badan apa saja yang masih tetap perlu ada sedangkan mengenai orangnya, menterinya itu prerogatif silakan itu hak presiden dalam konsep kabinet presidensiil.
>
> Khusus menyangkut tiga menteri yang diusulkan dari rekan PBB, Saudara Lukman, saya sepakat tapi dalam pengertian bahwa DPR itu menyetujui atau tidak menyetujui orang yang diusulkan tapi DPR tidak mempunyai hak untuk mengusulkan orang. Sekali lagi untuk menghindari *bargaining* politik lagi, jadi Presiden *lah* yang mengusulkan dan kalau ditolak dia mengusulkan orang lagi tapi DPR tidak berhak mengusulkan orang sehingga tidak ada kepentingan politik tertentu yang lalu ingin memaksakan. Saya kira itu usulan kami.
>
> Terima kasih.[1407]

Setelah F-PDKB, F-KKI mendapatkan giliran berpendapat melalui Anthonius Rahail. Fraksi ini berpendapat sebagai berikut.

> Terima kasih.
>
> Berkenaan pendapat dari rekan kita PDIP tadi barangkali ingin mendapatkan penjelasan, pertama karena sudah sejak awal semua fraksi sudah bersepakat bahwa tetap mempertahankan Pembukaan, kemudian Negara Kesatuan dan kabinet kita presidensil.
>
> Saya tidak tahu apakah dengan presidensiil masih dimungkinkan adanya menteri Pertama atau Perdana menteri mana kala kita tidak ada Wakil Presiden sebagaimana pernah, kita alami dengan Bung Karno dulu dengan Juanda barangkali masih dapat kita pertimbangkan tapi sekarang sudah ada Wakil Presiden disamping itu juga ada Menko-menko sebagaimana tadi disampaikan rekan dari PDKB.[1408]

Selanjutnya, F-KKI berpendapat mengenai jumlah dan jenis departemen, sebagai berikut.

Barangkali ini perlu kita cermati lebih dari itu apakah

[1407] *Ibid*.
[1408] *Ibid*.

memang ini menjadi urgensi di dalam bahan tentu akan kita bahas bersama-sama nanti dengan demikian kami perlu mendapatkan penjelasan itu karena tentu ini akan berpengaruh juga terhadap substansi pembahasan pada pasal-pasal yang akan datang, kemudian tadi juga kami mengusulkan mengenai tambahan ayat pada Bab V ini yaitu tentang jumlah dan jenis departemen yang diusulkan pemerintah yang perlu mendapatkan persetujuan dari DPR ini menyangkut menteri kami bersepakat bahwa yaitu nama yang diperoleh dari Presiden terpilih dan tidak nama yang datang dari DPR karena kalau sudah dimungkinkan kalau sudah datang dari DPR maka kepentingan-kepentingan partai-partai politik akan masuk ke dalam dan itu akan memposisikan bagi seolah-olah kita menjadi Parlementer seperti yang sekarang ada dan ini tentu sejak awal kita ingin untuk menghindari sehingga konsisten terhadap Kabinet Presidensiil.[1409]

Pembicara berikut adalah Soedijarto dari F-UG, yang mengusulkan agar menteri-menteri tertentu dikonsultasikan kepada DPR sebelum diangkat oleh Presiden. Pendapat tersebut sebagai berikut.

Terima kasih Saudara Pimpinan.

Kebetulan Utusan Golongan sama dengan PPP sama mengusulkan agar menteri-menteri tertentu yaitu kami empat menteri, menteri Luar Negeri, Dalam Negeri, menteri Pertahanan, dan Keuangan supaya pengangkatannya mendapat persetujuan dari DPR, jadi tidak ada usul dari DPR dengan pengertian agar yang dilihat itu integritasnya kapabilitasnya dan wawasannya, karena tempat-tempat ini mempunyai yang sangat menentukan suatu pemerintah yang disebut *good goverment* bukan yang lain tidak karena *kan* keuangan sudah tahu bahwa implikasinya kalau keuangan itu orang partai *gitu*.

Yang kedua, juga mengapa menteri Pertahanan, pengertian menteri Pertahanan itu tidak seperti sekarang. Sekarang *kan* menteri Pertahanan itu tidak mempunyai pengaruh kepada operasi angkatan bersenjata Republik Indonesia tetapi menteri Pertahanan yang memang mewakili kepentingan Presiden dalam jabatan sebagai panglima tertinggi, tetapi kalau menteri Pertahanan yang sekarang mungkin tidak perlu dapat persetujuan, tapi kalau menteri Pertahanan

[1409] *Ibid*., hlm. 377-378.

job civilion goverment maka menteri Pertahanan seperti itu perlu mendapat persetujuan dari DPR. Jadi alasannya itu Pak.

Terima kasih.[1410]

Pembicara selanjutnya adalah Hendi Tjaswadi, dari F-TNI/Polri yang menyampaikan pendapat sebagai berikut.

...Jadi mengenai Pasal 17 ini seperti yang kita ketahui bahwa Tap MPR 1999 itu melanjutkan pengubahan sehingga kita melihat bahwa pengubahan Pertama itu usianya belum satu tahun yang mengubah juga fraksinya ini juga dan sebagian besar orang-orangnya ini juga, jadi kalau ada yang mengusul mengubah ada hal yang tidak konsisten saya kira perlu dipertimbangkan lagi, kalau menambah barangkali kami setuju melengkapi jadi menambah ayat yang kita rasakan masih ada kekurangan khususnya terutama pada saat PAH III Komisi C pada waktu itu ada satu ayat yang memang seharusnya masuk di sana.

Kami akomodatif saja tentang ayat tersebut sehingga untuk ini perlu ada konvensi saya kira berapa lama *sih* pengubahan Undang-Undang Dasar yang sudah dilaksanakan bisa diubah lagi jadi jangan sampai tiap tahun kita ubah-ubah yang belum satu tahun diubah ada ketentuan katakanlah konvensi.[1411]

Kemudian F-TNI/Polri berpendapat bahwa semua menteri harus diangkat atas persetujuan DPR, sebagai berikut.

Kemudian hal yang berikutnya, mengenai menteri. Kami melihat bahwa semua menteri itu penting katakanlah tadi yang Menhan, Menlu, Mendagri, saya kira menteri ekonomi juga penting tidak ada yang menteri yang tidak penting sehingga semua menteri harus diangkat atas persetujuan DPR saya kira sistem Presiden-nya harus diubah, bukan Kabinet Presidensiil tapi Kabinet Parlementer atau separoh-separoh, kami tetap menyetujui semua menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sesuai dengan pengubahan Pertama jadi tidak ada pengecualian.[1412]

Mengenai lembaga-lembaga lain, Hendi Tjaswadi menambahkan sebagai berikut.

Kemudian mengenai Lembaga Wantannas dan Lemhannas

[1410] *Ibid*., hlm. 378.
[1411] *Ibid*., hlm. 378-379.
[1412] *Ibid.,* hlm. 379.

itu di Amerika juga ada demokrasinya demikian maju itu ada lembaga tersebut sehingga lembaga tersebut bukan lembaga militer jadi saya kira *nggak* perlu alergi-*lah* bahwa Lemhanas, Wantannas itu militer (buka) di situ ada sipil dan segala macam (pura-pura *nggak* dengar). Kemudian mengenai staf ahli Presiden yang masa kerjanya sama dengan Presiden itu saya kira ada di dalam Undang-Undang Kepegawaian, sudah ada itu di sana, sudah tertampung bahwa Presiden bisa mengangkat stafnya yang masa jabatannya seperti Presiden, setelah Presiden turun ya turun juga *lah*, bahkan dikonsep awalnya itu sampai Bupati, Gubernur, Bupati, Walikota ingin itu demikian.[1413]

Fraksi TNI/Polri melalui juru bicaranya Hendi Tjaswadi juga mempertanyakan fungsi dan peranan menteri pertama apabila dimasukkan dalam UUD.

Kemudian ini perlu klarifikasi mengenai menteri Pertama, saya kira untuk jelasnya barangkali malu-malu mengatakan Perdana menteri-*lah*, kalau menteri Pertama tentunya ada menteri Kedua, ketiga dan lain sebagainya, ini yang kami minta klarifikasi adalah fungsi dan peranannya itu apa jadi untuk mencantumkan di pasal Undang-Undang Dasar kita perlu jelas dulu secara makro, secara mikronya juga fungsi peranannya itu apa?

Apakah dia sekedar hanya pembantu presiden seperti lainnya atau dia mengambil alih tugas fungsi peranan presiden sebagai kepala pemerintahan, jadi saya kira perlu jelas karena mengubah bentuk Kabinet Presidensiil menjadi Kabinet Parlementer ini yang saya kira perlu klarifikasi. Kalau memang tujuannya mengubah ya mari kita bicarakan bahwa itu akan kita ubah. Jadi kesepakatan awal yang Kabinet Presidensiil kita ubah Kabinet Parlementer atau separuh-separuh ini perlu kejelasan saya kira, kita tidak perlu sembunyi-sembunyi kita buka saja.

Jadi sasarannya apa dan sebagainya, kemudian apa Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, dengan adanya menteri Pertama ini Kepala Pemerintahannya dicabut atau nanti ada duplikasi jadi siapa yang bertanggungjawab dan sebagainya perlu ada kejelasan sebelum ini masuk rumusan dari pasal....

Saya kira demikian Pimpinan.

[1413] *Ibid*.

Terima kasih.[1414]

Tanggapan dari F-Reformasi disampaikan oleh juru bicaranya A.M. Luthfi. Ia menjelaskan pandangan fraksinya tentang menteri pertama atau perdana menteri sebagai berikut.

Terima kasih.

Fraksi kami tetap komit kepada sistem Presidensiil, di mana Presiden adalah Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan tetapi masalah menteri Pertama atau menteri Perdana atau Perdana menteri ini tidak mengubah sistem Presidensiil, Presiden tetap Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan itu harus jelas dulu, ini kira-kira bahkan Fraksi Reformasi mengusulkan agar Presiden-nya lebih kuat dengan dipilih langsung lebih *legitimate* tetapi melihat pengalaman yang kita lihat sekarang ini dengan belum jelasnya juga tugas dari Wakil Presiden, yang konsen kami Wakil Presiden tugas-tugasnya diatur dengan undang-undang.[1415]

Mengenai menteri pertama, A.M. Luthfi menjelaskan sebagai berikut.

Ada negara-negara yang menganut sistem Presidensiil sangat kuat seperti Korea Selatan yang dipilih langsung atau Perancis bahkan Rusia yang kini sudah beberapakali mengganti Perdana menteri dia ganti, jadi perlunya menteri Pertama itu dia sebagai CEO *(chief executif officer)* kecenderungannya dilihatnya Presiden kita ini Presiden Indonesia yang sudah empat kali ini itu mesti *crust herbats* garis yang besar-besar saja langkahnya, ini kerjaan *staff whost* yang kecil ini kelihatannya seolah-olah tidak ada yang ngurusi, *nah,* jadi dia ini diangkat oleh Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden bahkan bisa diganti, kalau di Korea Selatan yang sekarang Perdana menteri-nya juga mengundurkan diri karena korup itu dia itu diangkat oleh Presiden tetapi mendapat persetujuan dari *national assembly*, jadi ini menteri Pertama ini menurut saya membantu Presiden untuk menyelesaikan pekerjaan-pekerjaan apa namanya? *staff working* dan ini tidak mengubah Presiden tetap Kepala Negara dan tetap Kepala Pemerintahan dan bahkan dipilih langsung, jadi itu.

[1414] *Ibid*.
[1415] *Ibid*., hlm. 380

> Jadi saya melihat bahwa menteri yang Pertama ini bukan satu yang tidak mungkin kalau akan membantu tapi bukan dipilih langsung, yang dipilih *cuma* Presiden dan Wakil Presiden, *cuma* tugas Wakil Presiden belum jelas itu kita sekarang itu begitu. Itu saja.
>
> Terima kasih.[1416]

F-PDIP yang mengusulkan gagasan perdana menteri juga mengemukakan tanggapannya melalui oleh I Dewa Gede Palguna, sebagai berikut.

> ...Pertama, kami ingin menyampaikan tanggapan atas apa yang kami sampaikan sebelumnya, baik yang datangnya dari TNI/Polri yang dengan semangat mau mengubah bersama-sama katanya. Kemudian dari PDKB dan kemudian kawan dari KKI juga dan juga dari kawan Bulan Bintang. *Nah,* tadi Pak Luthfi menjelaskan bahwa bukan berarti ada Perdana menteri itu, itu secara otomatis berarti sistem Pemerintahan bengubah, dalam hal ini dari Presidensiil menjadi Parlementer.[1417]
>
> Saya kira bisa banyak menunjuk contoh-contoh negara, di mana dia menganut sistem Pemerintahan Presidensiil tetapi dia juga memiliki seorang Perdana menteri. Italia misalnya, Perancis, umpamanya tadi disebutkan yang lain lagi Rusia, itu bukan berarti kemudian dia bengubah menjadi Parlementer tetapi mengapa usulan kami itu ada di sana? Presiden bisa mengangkat seorang menteri untuk menjadi Perdana menteri atau apapun namanya nanti yang belum kita sepakati itu, adalah karena pertimbangan dua hal, ini sekaligus menjawab tadi karena diminta klarifikasi.
>
> Yang pertama, jawaban kami adalah bahwa secara teori ketatanegaraan ini bukanlah suatu penyimpangan dari suatu sistem Pemerintahan Presidensial, bahwa ini sebuah variasi, ya, itu yang pertama.
>
> Yang kedua, ini juga untuk menghindari kita tidak perlu lagi memiliki sekian banyak menteri Koordinator, karena cukup sudah memiliki satu orang menteri yang akan mengkoordinasikan pekerjaan eksekutif sehari-hari itu.
>
> Yang ketiga, kemudian ini juga akan menjawab persoalan, kalau Presiden dan Wakil Presiden mangkat, tidak harusnya pekerjaan Pemerintahan sehari-hari mendadak berhenti

[1416] *Ibid*.
[1417] *Ibid*.

> atau tidak kita kebingungan, lalu mencari *triumvirat* karena di situ sudah ada seorang yang tetap menjalankan Pemerintahan sehari-hari. Bukti bahwa adanya Perdana menteri atau menteri Pertama atau apapun namanya nanti itu tidak menyimpang dari sistem Presidensiil, kami tegaskan di dalam usulan kami bahwa Perdana menteri bertanggungjawab kepada Presiden.
>
> Dengan demikian artinya tanggungjawab Presiden dalam hal ini untuk mempertanggungjawabkan kegiatan dia, tugas, dan wewenang dia sampai kepada pelaksanaannya, masa masih tetap dipikul Presiden sehingga tidaklah mungkin akan terjadi apa yang disampaikan rekan Hamdan Zoelva dari F-PBB bahwa nanti Presiden akan cuci tangan di situ, saya kira tidak. Apalagi kalau sistem yang kami usulkan misalnya nanti dalam sistem pertanggungjawaban Presiden diterima karena pertanggungjawaban itu *kan* tetap ada dan itu akan tetap Presiden yang mengambil tanggung jawab, itu penjelasannya barangkali.[1418]

I Dewa Gede Palguna, menyatakan bahwa fraksinya tetap komitmen dengan sistem pemerintahan presidensiil. Pernyataannya sebagai berikut.

> Yang kedua, kami ingin menjelaskan bahwa kami tidak mengubah komitmen yang Pertama bahwa kami tetap dengan sistem Pemerintahan Presidensiil. Yang kedua mengenai pemilihan menteri, saya kira posisi kami adalah sama dengan beberapa fraksi yang lain yaitu bahwa kalau dalam soal pengangkatan menteri memang itu wewenang konstitusional dari Presiden walaupun ini bukan hak prerogatif, karena hak prerogatif memang sejarahnya berbeda dengan hak-hak yang ditentukan oleh konstitusi sebagai konsekuensi Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan.
>
> Oleh karena itu, bagaimanakah kita akan menjelaskan seandainya misalnya tadi ada usulan ada beberapa menteri yang perlu mendapat persetujuan DPR walaupun DPR tidak mengajukan calon kalau sampai terjadi beberapa kali atau sampai terakhir usulan-usulan yang diajukan oleh Presiden itu ditolak terus menerus oleh DPR apakah ini tidak mengakibatkan kevakuman pelaksanaan Pemerintahan yang justru akan sangat membahayakan jalannya Pemerintahan selanjutnya dan justru ini yang

[1418] *Ibid*., hlm. 381.

kami anggap sebagai sesuatu yang merupakan keanehan kalau kita masih *committe* dengan sistem Pemerintahan Presidensiil.

Kami beranggapan juga bahwa dilihat dari efektivitas kerja ini juga akan menjadi sulit karena misalnya, Presiden yang mengusulkan DPR hanya bisa menyetujui atau tidak siapa tahu ada yang mengusulkan DPR juga boleh mencalonkan misalnya. Akan terjadi keadaan seperti sekarang ini. Itu berarti tidak akan terjadi efektivitas kerja dan ini tidak akan menyelesaikan persoalan.[1419]

Anggota F-PG, Baharuddin Aritonang mengungkapkan pendapat fraksinya tentang perlunya membedakan menteri sebagai personal dan organisasi departemen atau kementerian. Pendapat tersebut sebagai berikut.

...Kami memandang bahwa apa yang kita sepakati sementara adalah, kabinet adalah Kabinet Presidensiil.

Kami melihat materi tentang pembentukan penyusunan kabinet dapat kita serahkan sepenuhnya kepada Presiden, itu yang pertama pada prinsipnya. Jika Presiden memandang perlu Menko atau yang Pertama serahkan sepenuhnya kepada Presiden dan karena kita berbicara di sini di Konstitusi Undang-Undang Dasar maka kami tidak memandang hal seperti itu untuk diatur di Undang-Undang Dasar, karena itu hal-hal yang penting untuk diatur adalah hal seperti tadi bahwa konsep lembaga itu memang perlu persetujuan DPR sementara orangnya biarlah Presiden yang menyusun dan Presiden-*lah* yang menjadi pimpinan dari kabinet yang disusunnya.

Kemudian setelah kami mendengar banyak argumentasi dari banyak teman tadi bahwa masalah Kementerian Negara ini penting kami tetap memandang hal ini tetap diatur dalam bab tersendiri, kami sepakat untuk tetap dalam bab tersendiri dalam tambahan Ayat (4) yang sudah kami kemukakan bahwa tentang pembentukan depertemen dan lembaga pemerintah atau badan pemerintah sesuai yang diusulkan oleh F-Reformasi tadi perlu persetujuan DPR, ini yang perlu kami pertegas kembali. Barangkali itu saja, sekian.

Terima kasih.[1420]

[1419] *Ibid*., hlm. 381-382.
[1420] *Ibid*., hlm. 382.

Dari F-KB, Abdul Khaliq Ahmad, menyampaikan tiga hal yang disoroti fraksinya tentang kementrian negara, sebagai berikut.

> ...Kami memulainya dari Bab Kementerian Negara ini, saya kira yang perlu dipahami adalah pengertian bab itu mestinya memang merupakan kumpulan substansi yang sejenis. Oleh karena itu kami menganggap Kementerian Negara atau menteri adalah bagian dari eksekutif dan itu bagian dari susunan dalam satu bab yang *integrated*. Oleh karenanya akan logis kalau Kementerian Negara menjadi Bab Kepresidenan karena memang ini bukan lembaga yang terpisah beda misalnya kalau DPR, MPR, dan seterusnya ini lembaga yang terpisah dari lembaga-lembaga itu. Jadi kami sepakat kalau bab ini menjadi bagian dari Bab Kepresidenan.[1421]

Tentang menteri-menteri yang harus dikonsultasikan, berikut ini penjelasan F-KB melalui Abdul Khaliq.

> Kemudian yang kedua, tentang menteri-menteri yang harus dikonsultasikan kepada DPR saya kira, kita menganut asas *egaliterianisme*. Jadi ketika menteri-menteri itu diangkat oleh Presiden itu tidak ada satu diantara menteri itu yang unggul tetapi yang terjadi adalah memberikan fungsi-fungsi dan tugas-tugas yang memang berbeda antara menteri satu dengan menteri yang lain karena memang bidang tugasnya juga berbeda tetapi dalam kesederajatan politik dia sama. Oleh karena itu tidak perlu ada salah satu dari menteri itu atau beberapa dari menteri itu dikonsultasikan kepada DPR.[1422]
>
> Kemudian yang berikutnya, kalau pemilihan Presiden itu adalah langsung maka ini sudah tidak konsisten dengan pemilihan Presiden secara langsung, logikanya kalau kita memberikan mandat penuh, rakyat percaya pada Presiden untuk membentuk bagaimana menteri-nya, jadi tidak perlu ada konsultasi dengan DPR. Jadi memang ada kaitannya dengan menteri yang harus dikonsultasikan kepada DPR.[1423]

Tentang point ketiga, Abdul Khaliq mengatakan sebagai berikut.

[1421] *Ibid*.
[1422] *Ibid*., hlm. 382-383.
[1423] *Ibid*., hlm. 383.

Kemudian yang terakhir, yang ada kaitannya dengan Perdana menteri saya kira memang berkaitan dengan konsep kita tentang Parlementer atau Presidensiil. Konsep Parlementer dan Presidensiil seperti kita menghadapkan prinsip-prinsip itu universal tapi dalam implikasinya partikular. Jadi disesuaikan dengan kondisi-kondisi negara yang bersangkutan. Kaitannya dengan kita, adalah bahwa kita menganut sistem Presidensiil atau kita menganut Parlementer tapi kedua-duanya tidak akan murni kita terapkan di Indonesia.

Oleh karena itu, kalau ada usulan tentang menteri Pertama atau Perdana menteri, saya kira sebagai wacana sangat kita hargai begitu. Tapi kalau ini perlu diimplementasikan perlu dipertanyakan urgensinya dan tingkat kebutuhannya sebagaimana jauh bagi Indonesia sekarang ini dan ke depan. Pada tidak kita fungsikan secara optimal fungsi Wakil Presiden. Saya kira ini lebih logik dibandingkan kita menyelesaikan persoalan bagaimana mengkoordinasikan menteri-menteri itu dengan kemudian mengangkat seorang Perdana menteri , kalau nanti ada Perdana menteri pasti nanti ada tuntutan Wakil Perdana menteri. Itu sesuatu yang mutlak, oleh karena itu maka untuk tidak mengulang Kabinet 100 menteri saya pikir ada baiknya kita pikir agak jernih begitu melihat kepentingan-kepentingan bangsa agak besar.

Ide-ide tentang Perdana menteri untuk sebatas wacana tidak ada soal tetapi kalau kita implementasikan saya kira tingkat urgensinya harus dipertanyakan. Saya kira itu Ketua. Terima kasih.[1424]

Pembicara terakhir dalam rapat itu adalah Zain Badjeber dari F-PPP yang mengungkapkan hal berikut.

...Saya kira semua usul, saran tidak ada yang aneh atau janggal semua kami terima sebagai pertimbangan dari masing-masing fraksi sebab kalau disebut aneh atau janggal semua ada contohnya yang kita katakan mungkin tidak bisa diubah karena kita baru ubah kemarin juga bukan saja tidak ada kesepakatan bahwa itu tidak bisa diubah, juga itu tidak aneh bisa kita lihat amendemen-amendemen negara lain sebagaimana meskinya tidak aneh. Kalau F-TNI/ Polri mengajukan untuk masuk di MPR, karena di Tap IV MPR ada. Bahwa dikatakan TNI itu dapat diterima masuk

[1424] *Ibid.*

di dalam MPR jadi memang tidak aneh tinggal kita setuju atau tidak untuk itu.[1425]

Lebih lanjut, Zain Badjeber menyinggung soal gagasan perdana menteri yang sempat dilontarkan sejumlah fraksi.

> Demikian pula adanya Perdana menteri tadi sudah disebutkan beberapa contoh, Saudara Abdul Khaliq Ahmad tidak sebutkan di Mesir yang kita kunjungi, juga ada Perdana menteri pada hal di Kabinet Presidensiil malah di sana Wakil Presiden dan Perdana menteri diangkat oleh Presiden. Walaupun di Konstitusi disebut diangkat oleh Presiden sebagai pembantu Presiden namun sampai sekarang Presiden-nya belum mengangkat Wapres tapi yang diangkat Perdana menteri karena diserahkan kepada Presiden.[1426]

Selanjutnya Zain Badjeber mengemukakan simpulan dari pendapat fraksinya sebagai berikut.

> Jadi kesimpulan kami tinggal bagaimana yang kita setuju bersama nanti, jangan kita mengatakan yang ini aneh yang itu aneh, karena kalau kita katakan persetujuan DPR, menteri-menteri tertentu aneh. Di Amerika bisa kalau di sini takut dagang sapi di sana tidak ada dagang *cowboy*. Apakah kita tidak percaya pada partai atau orang-orang partai? Apa sistem karena orang kita, saya tidak sepakat lalu orang partai tidak ada yang profesional kalau harus cari dari luar partai, sekarang kalau ada diusulkan kepada DPR, jangan dagang sapi! Saya kira apa kebutuhan kita untuk masalah ini, apakah tiga menteri, empat menteri diminta persetujuan DPR atau satu menteri, Perdana menteri mana yang kita sepakati saja, atau yang kita sepakati Perdana menteri yang mungkin kita tidak perlu memaksakan tiga menteri yang kami usulkan itu disepakati disetujui oleh DPR, mungkin yang kami katakan *triumvirat* cukup Perdana menteri yang disetujui oleh DPR. Jadi pokoknya mana yang bisa kita setujui bersama dan apa yang kita setujui bersama menjadi tidak aneh.
>
> Jadi, saya kira yang terpenting dalam pembahasan kita ini mana yang tidak bisa kita sepakati ya kita singkirkan seperti Golkar usulkan tadi pembentukan dan pembubaran departemen dengan persetujuan DPR *toh* kalau kami tanya

[1425] *Ibid*.
[1426] *Ibid*., hlm. 384.

contohnya di negeri mana kami tidak perlu contohnya karena contohnya pernah,ada dibubarkan di Indonesia. Tapi itu juga apakah tidak akan dagang sapi? Presiden mengusulkan hanya sepuluh departemen, kalau sepuluh kami tidak masuk tambah lagi 20. Jadi dagangnya *cuma* pindah dari orang ke departemen kalau itu yang kita takuti.

Jadi saya kira pada akhirnya apa yang kita sepakati kita anggap sesuai dengan yang akan kita hadapi tahun 2004. Tahun 2005 ada pengubahan silakan setelah melihat 2004.[1427]

Selaku Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf merangkum berbagai usulan ataupun pendapat yang muncul. Rangkuman tersebut sebagai berikut.

...Ada beberapa masalah yang saya kira menonjol yaitu yang Pertama adalah mengenai bab apakah menjadi bab sendiri apa tidak sendiri.

Kemudian yang kedua, adalah pembentukan departemen-departemen dan lembaga-lembaga non departemen.

Kemudian yang ketiga, saya kira adalah mengenai hak konstitusional Presiden untuk menteri-menteri maupun untuk menteri-menteri tertentu yang tadi disampaikan supaya ada persetujuan DPR bahkan tadi dari Pak Asnawi pemberhentiannya pun harus ada pertimbangan dari DPR.

Kemudian masalah yang tadi cukup menonjol adalah masalah menteri Pertama atau Perdana menteri saya kira itu akan kita coba selesaikan dan yang terakhir catatan besar saya adalah mengenai amendemen ini. Memang tidak aneh jika ini diubah lagi tapi sebagian besar tadi fraksi-fraksi memang menganggap agar supaya apa yang sudah kita sepakati itu janganlah baru enam bulan sudah diubah kembali itu tadi sepertinya suara fraksi-fraksi seperti itu.

Saya kira kita akan istirahat sampai pukul 16.00 kemudian kita akan masuk lobi...[1428]

Selanjutnya pada Rapat Lobi PAH I BP MPR yang juga berlangsung pada tanggal 25 Mei 2000, dengan agenda

[1427] *Ibid*.
[1428] *Ibid*., hlm. 384-385.

pembahasan rumusan Bab III UUD 1945 tentang kekuasaan pemerintahan negara, materi tentang kementerian negara masih tetap dibahas. Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat dalam pengantar rapat menegaskan sebagai berikut.

> "...ada dua masalah kita bicarakan. Satu, DPA. Yang kedua, pemerintahan negara, kementerian negara.[1429]

Kemudian, Slamet Effendy Yusuf menyampaikan beberapa hal yang akan dibahas lebih lanjut terkait dengan kementerian negara, sebagai berikut.

> ...Mengenai bab, apakah tersendiri apa tidak, *kayak*-nya tadi memang agak, agak prinsipil. Tadinya kita menganggap soal bab apakah kita nanti saja seperti yang lain-lain itu, kita melihat alirannya pada saat sinkronisasi sehingga kita tidak perlu membahas panjang-panjang. Kemudian yang lain saya kira tadi sudah ada kesamaan juga, yaitu menteri ... ya menteri, itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Itu yang persamaannya dulu.
>
> Kemudian mengenai departemen juga semuanya sudah sependapat, untuk pembentukan maupun pembubarannya adalah dengan konsultasi atau dengan mempertimbangkan. Ada persetujuan atau pertimbangan?[1430]
>
> Pertimbangan *aja* kalau begitu. Ya nanti ada perumusannya dengan pertimbangan apa, *oh* ya, *ok* enam, *ok*. Jadi ada tentang departemen itu ada dua. Sebagian besar mengatakan supaya disetujui garis miring dikonsultasikan atau mendengar pertimbangan. Mendengar, ada, mendengar pertimbangan tadi juga ada juga yang membuat usul itu. DPR sebagian besar sudah begitu. Yang kedua atau melalui GBHN.
>
> *Nah,* yang masih sedikit berbeda adalah mengenai adanya menteri tertentu. Dalam hal ini ada tiga, ada empat. Pertahanan, dalam negeri, luar negeri, sama keuangan untuk minta persetujuan DPR. Ini mohon dipertimbangkan benar-benar sehubungan dengan pilihan kita tentang sistem Pemerintahan kita yang presidensiil. Walaupun tidak ada yang aneh kata Pak Zain, mana orangnya itu? Mau seperti apapun kalau ketentuan konstitusinya begitu ya *nggak* aneh.
>
> Juga masalah menteri Pertama dan Perdana menteri. Kami

[1429] *Ibid*., hlm. 386.
[1430] *Ibid*., hlm. 397.

mau selesaikan satu persatu. Mengenai menteri khusus ini *aja*. Apa memang perlu, memang di Amerika begitu, tapi apa kita perlu itu yang empat orang itu? *Nah,* yang perlu ini berbeda argumennya.

Ada yang berargumen karena itu nanti disiapkan untuk *triumvirat*. Ada yang... ya memang orang-orang ini orang penting, *gitu*. Orang penting *gitu*. Jadi saya persilakan yang mau menyampaikan pendapatnya, tentang menteri saja *nih*, menteri khusus saja.[1431]

Selanjutnya Sudijarto dari F-UG memberikan tanggapannya terkait dengan adanya menteri-menteri tertentu yang perlu mendapatkan pertimbangan DPR.

Jadi kami memang Utusan Golongan tanpa ada pikiran apa-apa, menganggap memang semua menteri sama, sama pentingnya. Tetapi ada menteri yang kinerjanya sangat mempengaruhi. Jadi seperti menteri keuangan. Di Amerika juga menteri keuangan di... di... *kan* Rubin yang membikin Amerika baik, *gitu* misalnya. Jadi ada seorang Greenspan saya kira beliau tahu, yang begitu *galak* karena dia *independent from all factors* itu. Hanya pikirannya itu ke keuangan. Walaupun dia orang Republik tapi dia tetap jadi pendukung Demokrat untuk *policy*. *Nah,* orang seperti itu sebenarnya, untuk jabatan seperti itu memang penting. Bukan orang yang diduga ditelpon orang kena pengaruh. Jadi bukan partainya. Jadi *mbok* itu jangan itu. Bagaimana mencari orang seperti itu mesti lihat riwayat hidupnya *gitu lho*. Lihat riwayat hidupnya *nggak* pernah,bisa digoyang orang seperti itu. Jadi bukan partainya lagi. *Nah,* kalau di Amerika memang menteri luar negeri-nya, karena mereka memang *global leaders*, apakah kita itu sepenting itu menteri luar negeri itu? Saya *nggak* ada soal. Tapi kalau menteri keuangan, menteri dalam negeri *gitu ya*, yang mengatur, sekarang ini masih mengatur segala macam, saya kira *kok* sangat *strategic*.

Jadi pengertian kami Pak, bukan aliansi politiknya, tapi integritasnya dalam menganggap negara itu di atas segalanya. Jadi sukar ditelpon bahkan oleh Presiden pun barangkali dia *nyerekal* dulu *gitu lho*. *Nah,* orang seperti itu untuk jabatan-jabatan yang *strategic* itu menurut saya perlu dapat meminta pertimbangan dari DPR. Paling tidak pertimbangan yang penting ekspos kepada semuanya

[1431] *Ibid*.

> supaya komentarnya banyak *gitu lho*. Jadi, *the President* mendengarkan itu. Bukan lalu, ini mesti baik padahal ternyata tidak baik *gitu* ya. Semua menteri memang harusnya mendapat pertimbangan, tapi saya kira terlalu sulit katanya tadi *kan*.[1432]

Atas pernyataan Soedijarto di atas, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat memberi tanggapan sebagai berikut.

> Saya kira soal menteri, saya kira yang sependapat kalau *nggak* salah tadi PPP itu. Jadi sama ya saya kira ya. Jadi tidak ada masalah *lah* ya, soal menteri nya ada empat atau tiga. Sekarang teman-teman yang tadi mempersoalkan, silakan kalau mau bicara. Apa kita, atau menganggap ya sudah *lah*, *nggak* usah ada yang itu serahkan sama Presiden? Karena kita sudah sistemnya presidensiil. Itu jadi selesai kalau memang itu...[1433]

Mengenai persoalan posisi menteri-menteri, Baharuddin Aritonang dari F-PG menyatakan bahwa semua menteri adalah sama kedudukannya. Dan terkait dengan masalah rekrutmennya, Aritonang berpendapat agar diserahkan sepenuhnya pada Presiden. Berikut pendapatnya.

> ...kami tetap berprinsip kalau masalah kabinet, artinya semua menteri-menteri sama posisinya, sama kedudukannya, sama vitalnya, sama pentingnya, *nah,* serahkan sepenuhnya sama Presiden.
>
> Soal apanya, soal orangnya, serahkan sepenuhnya sama Presiden. Mau diangkat, mau beliau konsultasi sama Ketua DPR/MPR itu soal tambahanlah itu, tapi itu keputusan tetap di tangan beliau. Mau dipecat, apakah persoalannya orang mau menginterpelasi itu soal lain *lah* nanti...
>
> Tapi bahwa sebelumnya rintangan Presiden kalau kabinet Presidensial, tapi kemudian persoalan lembaga tadi adalah dasar prinsip, hanya membatasi ini saja, jadi tidak ada yang penting, tidak ada yang vital, semuanya penting dan penanggung jawabnya Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Itu prinsipnya.[1434]

Akhirnya Slamet Effendy Yusuf, selaku Ketua Rapat menyatakan sebagai berikut.

[1432] *Ibid*., hlm. 398.
[1433] *Ibid*., hlm. 399.
[1434] *Ibid*.

> Tapi masih tetap ada dua pendapat *nih*. Jadi semuanya terserah Presiden, sama ada yang dipertimbangkan. Jadi andaikata ini ya, dari Fraksi PPP sama F-PG: "ya *udah lah* gampangnya, apalagi dulu sudah diamendemen *gitu*, memang sepenuhnya terserah Presiden" ya sudah selesai ini, *eh* siapa tahu begitu, saya kira begitu ya? Ya, ya, bisa ya Pak Lukman ya? Sudah, terserah Presiden saja *lah* soal menteri ini...[1435]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyampaikan tanggapannya terkait dengan posisi menteri yang menurutnya meskipun semuanya sama namun gradasinya tetap berbeda. Berikut komentarnya.

> Jadi pertama, saya ingin mengomentari pendapat yang mengatakan bahwa semua menteri itu sama pentingnya, menurut saya tidak. Jadi, kita sama tahu sebenarnya bahwa meskipun semua menteri itu penting, tapi di antara yang penting-penting itu gradasinya itu berbeda. Jelas beda itu gradasinya antara satu menteri dengan yang lain.
>
> Artinya di sini kepentingan itu bisa dinilai dari strategis atau tidaknya dalam konteks kehidupan kenegaraan ini, *gitu*. *Nah,* oleh karenanya, itu yang pertama. Lalu yang kedua, karena kami sejalan dengan pemikiran *triumvirat* itu ketika Presiden dan Wapres berhalangan tetap. Karena prinsip dasarnya kalau Presiden dan Wapres itu berhalangan tetap itu harus pengganti yang sementara waktu itu pada bidang eksekutif, ya harus dicarikan dari situ. Di antara itu kami melihat ada tiga kementerian itu yang sangat strategis. Dalam negeri, luar negeri dan pertahanan ini.
>
> Oleh karenanya paling tidak khusus menyangkut tiga ini, karena kemungkinan dia bisa menggantikan posisi lembaga Kepresidenan, memegang lembaga kepresidenan, maka itu perlu ada konsultasi atau persetujuan dengan DPR. *Nah,* kalau kita ingin mengatakan bahwa ini menyimpang dari sistem Presidensiil...[1436]

Terkait dengan tiga kementerian yakni dalam negeri, luar negeri, dan pertahanan Lukman Hakim Saifuddin memandang diperlukan pertimbangan dari DPR, dengan pernyataan sebagai berikut.

[1435] *Ibid*.
[1436] *Ibid*.

> ...pertimbangan-pertimbangan itu kemudian perlu ada pertimbangan, kita mendengar pertimbangan itu karena urgensi atau kepentingan dari hal itu. Jadi terhadap tiga kementerian ini, Fraksi kami memandang masih diperlukan pertimbangan dari dewan yang itu representasi dari rakyat begitu.[1437]

Berkenaan dengan pendapat F-PPP diatas, Asnawi Latief dari F-PDU memberikan pendapat sebagai berikut.

> ...Kami tadi di pleno mendukung sebetulnya gagasan PPP. Hanya tidak dikaitkan dengan *triumvirat*, dan tidak menteri dalam negeri. Tetapi tiga menteri itu karena memang penting sama penilaiannya.
>
> Oleh karena itu pasal yang sudah di amendir Pasal 2: "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden", khusus untuk menteri ini... ini... ini... memerlukan pertimbangan atau persetujuan DPR. Tidak ada tambahan. Saya kira kalau itu apakah nanti dia di *triumvirat*, soal nanti. Tapi kami tidak setuju kalau itu dikaitkan dengan itu.[1438]

Terkait dengan pembahasan tentang hak yang dimiliki presiden untuk mengangkat dan memberhentikan menteri serta perihal pertimbangan dan persetujuan DPR, Yusuf Muhammad dari F-KB menyampaikan pandangannya sebagai berikut.

> Saya tidak bicara yang filosofis atau soal yang konsistensi, karena tampaknya konsistensi itu juga dimasalahkan, dikaitkan dengan pengubahan diamendemen pertama. Sekalipun saya masih berpendapat bahwa kalau kita konsisten Presidensiil di dalam kaitan dengan ini sangat tepat konsistensi itu.
>
> Tapi lebih dari itu saya melihat kekhawatiran, kesulitan, dan resiko yang digambarkan jika itu hanya menjadi hak Presiden. Itu akan lebih-lebih terjadi ketika jika ditambahi dengan mendengarkan pertimbangan atau persetujuan DPR. Jadi saya hanya melihat ada kesulitan, resiko, dan problem yang lebih besar. Jadi kalau kita pakai perbandingan begitu, resiko menyerahkan kepada Presiden sepenuhnya, itu jauh lebih ringan daripada kesulitan dan resiko ketika harus mendapatkan pertimbangan atau

[1437] *Ibid*., hlm. 400.
[1438] *Ibid*.

persetujuan DPR.[1439]

Berbeda dengan Yusuf Muhammad, Sutjipno dari F-PDIP memberikan usulan sebagai berikut.

> ...Jadi saya usul janganlah pakai persetujuan seperti Pak Yusuf tadi. Pertimbangan *ok*, tapi kalau persetujuan jangan. Itu sama dengan *decision* pada DPR, jadi Parlementer *gitu loh* Pak. Jadi tolong ini menjadi pertimbangan betul. Kita coba meletakkan pada forum Presidensiil *lah gitu*. Sehingga apa-apa yang memang wewenangnya Presiden, itu cobalah diberikan. [1440]

Selanjutnya Anthonius Rahail dari F-KKI mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Kami pendek saja, setuju dengan dewan itu pertimbangan. Perlu kami sampaikan bahwa memang tiga puluh dua tahun kepemimpinan Pak Harto dulu *kan* kalau datang ke DPR adalah tanggal enam, tujuh atau pada bulan Januari, dan 16 Agustus. Sesudah itu tidak datang lagi. Ketika kita masuk ke Presiden ketiga, Habibie, dan diteruskan ke Presiden keempat, ini sekarang malah minta setiap tiga bulan atau dua bulan sekali itu ada lembaga konsultasi. Artinya ada pengubahan mendasar yang juga sudah dicapai antar lembaga sebagai Kepala Negara maupun Kepala Pemerintahan dengan DPR maupun Majelis. [1441]

Kemudian selaku Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf menegaskan adanya kemajuan dalam pembahasan rapat lobi terkait dengan usulan tentang perlunya pertimbangan atau persetujuan DPR terhadap tiga menteri sebagaimana yang diusulkan oleh beberapa anggota PAH I. Berikut pendapatnya.

> Baik jadi ada kemajuan ini. Jadi mengenai tiga menteri yang perlu pertimbangan atau persetujuan itu rata-rata saya kira sudah ada kemajuan karena sudah ada yang menerima itu *cuma* bahasanya jangan persetujuan tapi pertimbangan. *Nah,* sekarang fraksi yang lain. Jadi yang sudah bengubah saya kira PDIP, kemudian F-KKI. Itu sudah maju mendekati kepada usul yang ini. Yang lain?[1442]

[1439] *Ibid.*, hlm. 401.
[1440] *Ibid.*
[1441] *Ibid.*, 402.
[1442] *Ibid.*

Atas pernyataan Slamet Effendy Yusuf diatas, Yusuf Muhammad dari F-KB memberi tanggapan sebagai berikut.

> Saya melihat karena ini persoalan yang sangat politis, sebetulnya pertimbangan persetujuan itu pada prakteknya tidak ada perbedaannya. Dalam prakteknya ini akan bisa menjadi sebuah alat untuk bermain-main politik. Jadi saya kira lebih baik kalau karena tadi saya melihat resikonya kesulitannya itu lebih ringan jika diserahkan kepada Presiden, saya tetap melihat itu sebagai pilihan yang terbaik, tanpa dengan melihat Presiden-nya siapa. Sebab saya khawatir ini kasuistik atau soal-soal traumatik.[1443]

Lebih lanjut, Hamdan Zoelva dari F-PBB memberikan komentar terkait dengan persetujuan DPR dalam hal pengangkatan menteri, sebagai berikut.

> Saya ada pertanyaan-pertanyaan lebih jauh yang mungkin problem-problem yang akan kita hadapi dengan masalah adanya persetujuan DPR ini. Karena merasa menteri -menteri itu adalah menteri-menteri yang sangat kuat, karena dia sepenuhnya tidak tergantung kepada Presiden, maka kemungkinan akan terjadi pada prakteknya nanti adalah bisa perbedaan pendapat yang terjadi antara menteri itu dengan Presiden, lalu roda Pemerintahan akan susah berjalan. Kemungkinan-kemungkinan ini harus kita pikirkan dengan baik. Nanti jangan-jangan Presiden tidak bisa menjalankan apa-apa padahal Presiden harus bertangung jawab karena dia dipilih langsung. Saya kira ini yang perlu kita pikirkan baik-baik apakah kita adopsi apa yang di Amerika dengan keadaan kita sekarang. Ini yang kira-kira perlu kita dalami, jangan sampai nanti jadi problem itu sendiri dalam hal Presiden menjalankan roda pemerintahannya.[1444]

Masih terkait dengan persoalan yang sama, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> ...jadi argumen tadi sudah cukup banyak dan kuat saya kira. Ya kita serahkan saja pada Presiden, itu saya kira sudah cukup kuat sehingga *nggak* perlu ditambah lagi. Namun barangkali kalau DPR memberikan pertimbangan atau bahkan persetujuan, itu tentunya DPR ikut bertanggung

[1443] *Ibid*.
[1444] *Ibid*., hlm. 402-403.

> jawab terhadap menteri tersebut. *Nah,* ini agak susah juga kalau dalam Raker, kinerjanya mungkin turun ini, segala macam dan segala macam.
> Kemudian menteri adalah pembantu presiden. *Nah,* kalau dengan persetujuan atau pertimbangan... maka berarti juga pembantu DPR. Bukan hanya pembantu Presiden. Oleh karena itu belajar dari pengalaman pada saat pengangkatan atau penerimaan duta besar, duta, dimana pertimbangan membutuhkan waktu yang lama dan ini banyak dikomplain oleh duta besar kita di luar negeri, bahwa waktu yang diberikan untuk memberikan pertimbangan saja apalagi persetujuan itu lama sekali sehingga ada dampak politisnya. Sedangkan kabinet ini kita lihat bahwa Presiden itu membentuk kabinet itu saya kira waktunya hanya beberapa hari saja sehingga untuk persetujuan atau pertimbangan itu waktunya lebih lama sehingga untuk pos-pos yang penting *malah* kosong. Oleh karena itu kami tetap, bahwa Presiden saja *lah* yang menunjuk menteri itu, *nggak* perlu persetujuan atau pertimbangan. Saya kira argumen sudah cukup kuat dari teman-teman. Jadi saran kami bikin saja dua alternatif Pak.[1445]

Di sisi lain, Soedijarto dari F-UG memberikan perspektif yang berbeda sehubungan dengan adanya pertimbangan atau persetujuan DPR terhadap pencalonan menteri-menteri oleh presiden. Berikut pendapatnya.

> Jalan pikiran Utusan Golongan *kan* berpikir bahwa kita ingin antara dipilih dan dilantik itu jaraknya agak lama. Jadi kalau seperti Amerika itu November baru Januari jadi Presiden. Jadi tiga bulan itu dia bisa keluar masuk *ngomong-ngomong* untuk khusus beberapa jabatan. Itu dengan DPR. Bukan lalu seperti kemarin. Dilantik besok pagi, ya memang *nggak* ada waktu, seperti kemarin.
>
> Dengan adanya ketentuan ini maka siapapun Presiden-nya akan selalu berhati-hati dalam mencalonkan menteri. Khusus menteri-menteri yang *very strategic*. Yang prakteknya dari dulu *kan* yang penting, *sok*, mengapa dia jadi menteri, juga karena apa? Jadi dengan cara seperti itu maka dia akan hati-hati.[1446]

Kemudian Asnawi Latief dari F-PDU memberikan

[1445] *Ibid*., hlm. 403.
[1446] *Ibid*., hlm. 404.

penegasan kembali terkait dengan pendapat yang dikemukakan oleh fraksinya mengenai Ayat (2) dan (3) dari Pasal 17, sebagai berikut.

> Jadi kalau saya tadi intervensi usul PPP, itu bukan berarti kami mengubah dari pendapat yang pertama. Itu *kan* jalan tengah. Jadi tetap Fraksi kami Pasal 2 itu tidak ada pengubahan yang ada Ayat (2), yang ada itu pada Ayat (3), ada *seselan* departemen. Itu saja. Jadi kalau ada hal-hal yang tadi ada pertimbangan itu lama khusus untuk duta besar itu, sebetulnya terletak pada Deplunya sebetulnya. Deplunya jalan-jalan terus Pak. Oleh karena itu, ada usul dulu ada Wakil Deplu yang *standby* di departemennya. Itu sebetulnya masalah teknis, bukan kesalahan pada DPR itu. [1447]

Ketua rapat, Slamet Effendy Yusuf, selanjutnya merangkum berbagai alternatif yang muncul terkait dengan adanya menteri-menteri tertentu yang perlu mendapatkan pertimbangan atau persetujuan DPR, sebagai berikut.

> Baik. Jadi kita tetap dua alternatif, alternatif Pertama seperti yang ada di Pasal 2 Ayat 17, menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden titik. Alternatif kedua ditambahi kecuali menteri-menteri ini... ini... ini... memerlukan pertimbangan/persetujuan DPR.
>
> Pertimbangan, ya *ok*, pertimbangan. Itu antara alternatif keduanya adalah Ayat (2) Pasal 17 ditambahi kata-kata tadi, saya kira sudah selesai mengenai ini.[1448]

Selanjutnya, Slamet Effendy Yusuf menyinggung soal Perdana menteri yang sempat dilontarkan sejumlah fraksi, dengan pernyataan sebagai berikut.

> Sekarang ada masalah lagi yaitu mengenai PM. Perdana menteri atau menteri Pertama. PDIP barangkali mau memperjelas lagi argumennya.[1449]

Sebagai fraksi yang diberikan kesempatan pertama, F-PDIP melalui pembicaranya Sutjipno menanggapinya sebagai berikut.

PDI tetap bersikap seperti pada waktu rapat pleno dan

[1447] *Ibid*.
[1448] *Ibid*., hlm. 404-405.
[1449] *Ibid*., hlm. 405.

juga ada yang sama pendapatnya dengan PDI seperti itu. Yang kedua adalah memang ini satu *fries ermmerson* dari Presiden dalam bentuk kita buka kemungkinan itu dalam Undang-Undang Dasar, begitu ya. Maksudnya adalah sekaligus untuk menjadi antisipasi *incase* dua-duanya meninggal, begitu. Itu sudah tidak perlu cari *nyusun triumvirat*, tidak perlu melempar lagi ke DPR dan DPD, sudah tersedia satu aparat yang bulat yang bisa berjalan pada saat itu. Jadi dengan adanya Perdana menteri maka Presiden sebagai negarawan global bisa melakukan pekerjaannya, katakanlah sehingga nanti Perdana menteri dengan seluruh menteri nya bisa mengerjakan pekerjaan manajerial negara.[1450]

Selanjutnya A.M Luthfi dari F-Reformasi mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

Jadi ini kami terus terang tadi kami tertarik pada waktu kami mengadakan kunjungan kerja ke Korea Selatan. Di sana itu mereka tidak punya Wakil Presiden. Di Perancis pun tidak ada Wakil Presiden. Juga di Rusia tidak ada Wakil Presiden. Dia punya menteri Pertama atau Perdana menteri tetapi kabinetnya *powerful* Presiden. Jadi Presiden-nya itu betul-betul *powerful* dan dia bisa memberhentikan dan mengganjal berapa kali Perdana menteri ini, *cuma* bedanya dengan menteri-menteri yang lain itu pengangkatan menteri Pertama itu perlu mendapatkan persetujuan dari DPR. Itu saja. Hanya menteri Pertama, yang lain tidak. Dia itu tugasnya CEO. Suatu perusahaan yang agak besar saja ada CEO-nya. Kalau negara yang begini besar ada CEO-nya itu bukan hal yang efesienlah. Jadi itu saja. *cuma* memang ada masalah dengan Wakil Presiden.

Di kita, Wakil Presiden itu ada dan dipilih langsung sama kuat dengan Presiden. Ini memang *musti* diatur, kalau mempunyai Wakil Presiden yang akan menjadi menteri Pertama atau Perdana menteri, dia jangan dipilih langsung se-*powerful* Presiden, repot. *Cuma* apa kita bersedia hanya punya satu Presiden dan satu menteri pertama.[1451]

Kemudian, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat mempertajam kembali penyataan A.M Luthfi dari F-Reformasi sebagai berikut.

[1450] *Ibid*.
[1451] *Ibid*.

> Pak Luthfi, saya agak mempertajam pernyataan Bapak. Kemarin Bapak mengusulkan Presiden itu dipilih paket. Tapi kemudian ketika Bapak mengusulkan menteri Pertama ada, timbul problem. Jadi *kan* salah satu usul ini harus di... *Gimana* coba?[1452]

A.M Luthfi dari F-Reformasi memberikan tanggapan balik sebagai berikut.

> Presiden, ya ini betul. Ini kalau memang ada paket. Jadi memang kalau Wakil Presiden kita belum bicara betul. Kalau melihat sejarah kita selama ini Wakil Presiden itu fungsinya kurang *bener*. Lain dengan Amerika. Amerika itu memang Wakil Presiden-nya itu magang untuk persiapan nanti, *kan cuma* dua partai saja yang berhadapan, begitu. Di sini *cuma* ban serep saja kita ini. Sehingga memang kalau menteri Pertama diterima, ide ini, saya usul nanti Wakil Presiden tidak usah ada. Ya itu nanti direvisi.[1453]

Selanjutnya, Slamet Effendy Yusuf menanyakan kembali penyataan A.M Luthfi sebagai berikut.

> Artinya bahwa Reformasi lebih menitikberatkan tentang adanya Perdana menteri atau menteri Pertama daripada Wakil Presiden, begitu?[1454]

Kemudian A.M Luthfi dari F-Reformasi memberi penjelasan lebih lanjut sebagai berikut.

> Begini, Wakil Presiden tugasnya diatur dengan undang-undang. Itu usul kita begitu. Karena sekarang ini tidak jelas. Kemudian Presiden dengan Wakil Presiden yang ada itu bisa mengangkat Menko, bisa mengangkat apapun sebetulnya. *Nah,* sekarang kalau mengangkat menteri Pertama, menteri Pertama ini supaya dia agak *powerful* juga, lebih *powerful* dari menteri-menteri yang lain, dia itu perlu mendapat persetujuan dari DPR. Kami tidak termasuk yang memerlukan persetujuan DPR untuk menteri-menteri yang tadi itu. Itu sepenuhnya Presiden sajalah. Perdana menteri nya itu dipilih oleh Presiden disetujui oleh DPR. Perkara Wakil Presiden itu tanda kurung, itu selesaikan nanti itu.[1455]

Terkait dengan diskusi yang berkembang soal menteri

[1452] *Ibid*.
[1453] *Ibid*., hlm. 406.
[1454] *Ibid*.
[1455] *Ibid*.

Pertama ini, Gregorius Seto Harianto dari F-DKB mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Sebenarnya kalau kita mau sederhana berpikir ya, tidak usah terlalu... kecuali kalau memang ada sasaran tertentu yang ingin dicapai. Sebetulnya *kan* dengan usulan tadi yang sekali lagi dari Pak Aritonang dan kita dukung bahwa seluruhnya serahkan kepada Presiden, ya terserah kalau nanti Presiden mengangkat menteri pertamanya ya silakan, itu *kan* urusan Presiden. Salah satu menteri yang dia angkat itu dia berikan jabatan sebagai menteri Pertama yang mengkoordinir semua, itu *kan* urusan dia. Sehingga pertanyaannya, mengapa *kok* Undang-Undang Dasar harus secara jelas mengatur harus ada menteri pertama? Jadi menurut saya kalau kita kembali kepada Presidensiil, *nggak* usah *lah*. Nanti dilihat saja kalau kebutuhan kebetulan Presiden menghendaki perlu menteri Pertama, ya silakan. Itu hadiah untuk memilih menteri-menterinya itu salah satu sebagai menteri Pertama, begitu. Karena *toh* masih dalam bingkai kabinet Presidensiil. Kecuali dia mengatakan Perdana menteri lalu mau mengganti sistem, *nggak* boleh. Tapi kalau ini menurut saya jadi lebih sederhana, *gitu lho.*[1456]

Selanjutnya, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri, menyampaikan pendapat sebagai berikut.

> Tadi dikatakan bahwa menteri Pertama itu menggantikan tugas tiga menko. Kalau *nggak* seingat saya. Tiga menko saja yang tiga orang yang profesional itu agak kewalahan. Apalagi digantikan oleh satu orang, menteri Pertama. Ini saya kira agak... kalau bergerak dari sana agak kurang pas saya kira. Kemudian kita melihat bahwa di dalam organisasi kami yang kecil, katakanlah organisasi kami kecil, itu ada panglima atau komandan, ada Wakil atau Kepala staf. Wakil panglima atau komandan. Tetapi tidak pernah, ada di dalam organisasi kami di lingkungan yang besar maupun yang kecil di lingkungan kami, tidak pernah,ada suatu komandan dibantu oleh Kepala staf sekaligus oleh Wakil panglima, Wakil komandan. Salah satu kita memilih Kepala staf atau wakil. Jadi di negara-negara yang luar tadi disampaikan Bapak, ternyata mereka memilih Kepala staf. menteri Pertama, Wakil tidak ada. *Lha* kita, Wakil ada, Kepala staf atau menteri Pertama ada. Ini *kan* mau dua-

[1456] *Ibid*.

duanya ini, mau serakah ini kalau kita bilang. Salah satu saja. Kalau Wakil Presiden ada, ya mari kita fungsikan Wakil Presiden. Yang sekarang katakanlah tugasnya apa? *Nggak* jelas, ya kita perjelas.

Kalau misalnya menteri Pertama itu sebagai wewenang dari Presiden untuk mengangkat, ya silakan saja. Tetapi tidak dimunculkan di dalam Undang-Undang Dasar seperti disampaikan oleh Pak Seto tadi. Kalau dimunculkan berarti timbul tanda tanya kenapa kita pakai dua organisasi satu dua lembaga, Wakil Presiden dan menteri pertama. Yang dua-duanya katakanlah tugasnya yang satu mau diperinci yang satu dipertanyakan. Oleh karena itu kami berpendapat kalau kita masih tetap mempertahankan Wakil Presiden maka menteri Pertama ini seyogyanya tidak ada. Ya menko ya silakan *lah*. Menko itu hak prerogatif Presiden, silakan *lah* itu. Kalau *toh* Menko itu tidak ada di dalam Undang-Undang Dasar. Yang ada *kan* menteri.[1457]

Dari F-PPP, Zain Badjeber mengemukakan tanggapannya terhadap beberapa gagasan yang telah dikemukakan oleh peserta rapat sebelumnya. Berikut komentarnya.

Tadi di Pleno PAH kami sudah mengemukakan masalah ini. Buat kami terbuka saja. Andaikata kita harus setujui. Saya bisa tunjukkan dalam konstitusi Mesir yang juga Presidensiil. Iya itukan daripada biaya ke sana saya *nggak* bawa bukunya. Itu ada tercantum Wakil Presiden dan *Prime Minister* bukan...? Adapun soal Menko atau apa, seperti kata pak Asnawi, sulit diterjemahkan dalam Bahasa Inggris *nggak* dikenal. Bisa saja *kan* di bawah Perdana menteri ada Wakil Perdana menteri , siapa yang larang kalau ada Wakil Perdana menteri satu, Wakil Perdana menteri dua.

Kesulitan protokol di luar negeri. Ada Wakil Perdana menteri satu ada Wakil Perdana menteri dua tanpa kita tulis di sini. Apa dilarang Presiden mengadakan semacam itu? *kan* bisa saja. Karena itu kalau memang Perdana menteri ini dapat kita sepakati bersama ataupun namanya menteri pertama, karena kita terlalu takut seolah-olah ada yang marahi kita kalau Presidensiil lantas ada Perdana menteri, kita dimarahi. Saya kira. Jadi ini kebutuhan kita bagaimana? Kalau kami ini ada kesepakatan dan dengan persetujuan DPR, kami bisa mengerucutkan

[1457] *Ibid*., hlm. 407.

usul kami, misalnya menteri tertentu tadi diangkat dengan persetujuan atau pertimbangan DPR, sebenarnya persetujuan atau pertimbangan itu tergantung mekanisme di DPR. Kita *kan* belum membuat tata tertib baru sesuai dengan pengubahan daripada Undang-Undang Dasar. Bisa saja tata tertib baru mengatakan persetujuan untuk RUU berbeda dengan persetujuan untuk pasal sekian dan caranya begini-begini. Komisi, diserahkan kepada komisi yang bersangkutan, ini *kan* yang sedang ditinjau sekarang tata tertibnya.

Jadi jangan kita menyulitkan diri *lah*. Bahwa soal bagaimana mekanismenya itu *kan* tergantung tata tertib nanti kita atur. Untuk memberi persetujuan atau pertimbangan yang seperti ini bagaimana tata tertibnya sehingga DPR itu bisa cepat. Karena tata tertib yang ada belum dapat menampung pengubahan Pertama dan seterusnya. Jadi, saya kembali bahwa usul kami itu ada punya kaitan nanti dengan pergantian, pergantian berhalangan tetap, yang prinsipnya ada pertimbangan atau persetujuan daripada DPR. Sehingga urut-urutan daripada penggantian berhalangan tetap itu bisa ke Wakil Presiden, dua-dua berhalangan tetap ke Perdana menteri, atau menteri Pertama. Tidak lagi kepada tiga *triumvirat* ini. Jadi...bisa satu jalan keluar. Kami jadi tidak apriori harus *triumvirat* itu. Karena kami tidak sepakat, apa namanya, kalau dilihat ini ada kelemahannya. Ya buat kami kalau mau mencari kelemahan, lebih lemah lagi, *kok* Ketua DPR sama Ketua dewan utusan daerah? Padahal Ketua DPR itu *kan* tidak mewakili DPR, tidak bisa membuat *statement* politik tanpa persetujuan sidang DPR. Begitu juga MPR. Bagaimana kita mau jadikan eksekutif ini? Misalnya!

Jadi kita menghendaki yang eksekutif ini, tetapi ada mempunyai kekuatan tertentu karena pertimbangan DPR....[1458]

Selanjutnya Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat mengajukan pertanyaan kepada Zain Badjeber pembicara dari F-PPP tentang gagasan perdana menteri sebagai berikut. "Jadi Pak Zain, karena kita lagi membicarakan Perdana menteri, Bapak bisa menerima konsep ini ya?". Zain Badjeber pun menjawab, "Ya bisa. Cuma ini jadi alasan-alasan kenapa kami

[1458] *Ibid*., hlm. 407-408.

bisa mundur bukan mengubah pendirian karena prinsipnya Perdana menteri ditambah dengan pertimbangan....” Kemudian Slamet Effendy Yusuf menegaskan, “Jadi yang tiga bisa mundur”. Zain Badjeber pun menyatakan ”Bisa kalau ini disepakati, kalau tidak disepakati”.[1459]

Pembicara dari F-PG, Baharuddin Aritonang menyatakan pendapat yang berbeda terkait dengan gagasan menteri Pertama atau Perdana Menteri tersebut. Berikut pendapatnya.

> Saya memang melihat kemudian barangkali mengajak teman-teman semua untuk merenungkan kembali bagaimana kita bisa memfungsikan Wakil Presiden? Apa itu mungkin melalui undang-undang kepresidenan nanti, jadi saya tidak melihat kemudian kita berpikir membentuk menteri Pertama atau Perdana menteri. Sebab persoalannya yang ada selama ini yang barangkali yang harus kita yang jelas-jelas, yang jelas ada saja jadi bingung kita, apalagi tambah hal-hal baru. Itu yang saya bayangkan.
>
> Karena itu saya tidak melihat kemudian kita lari ke masalah menteri Pertama atau Perdana menteri, itu terlalu jauh sekali. *cuma* persoalannya memang di luar kita perlu memperjelas kemudian posisinya Wapres itu apa itu di dalam Undang-Undang Kepresidenan nanti, yang memang kita nampaknya sudah sepakat semua untuk menatanya. Termasuk juga mungkin mengatur tentang posisi setiap menteri. Kalaupun mungkin Presiden menetapkan ada Menko ya perlu juga kita atur apakah melalui tata tertib dan mekanisme kerja di DPR. Barangkali itu yang saya melihat pak Luthfi. Jadi mohon maaf kalau saya tidak terlalu... Saya lihat terlalu jauh kita berpikir hal-hal yang seperti menteri, Perdana menteri, atau menteri Pertamanya. Itu saja.[1460]

Mengikuti perkembangan yang terjadi dalam rapat lobi, tentang perlu tidaknya perdana menteri, Slamet Effendy Yusuf memberi tanggapan sebagai berikut.

> Baik. Begini, nampaknya kita tetap saja belum maju masih ada dua pendirian perlu Perdana menteri dan tidak perlu Perdana menteri. Kalau dikaitkan dengan usul *triumvirat* tadi, bukan *triumvirat*, apa... tiga menteri, tadi Pak Zain waktu Mas Lukman keluar mengatakan kalau Perdana

[1459] *Ibid*., hlm. 408.
[1460] *Ibid*., hlm. 409.

> menteri itu di *ok*, itu yang usul tiga menteri itu dicabut. Kalau begitu sebenarnya alternatifnya menjadi lebih sederhana ini. Jadi tinggal dua, Presiden Pasal 17 Ayat (2) yang ditambah khusus untuk Perdana menteri *nah,* itu misalnya Perdana menteri diperlukan persetujuan DPR, dengan pertimbangan DPR, atau bahasa yang lainnya. Nanti disempurnakan. Presiden berarti *malah* ada pengubahan di Ayat (1). Jadi Ayat (1) yang lama yang kita tidak amendemen, mungkin ini, bahwa Presiden dibantu oleh Perdana menteri dan menteri-menteri negara. Jadi ada amendemen pada Pasal 17 Ayat (1) yang dulu belum diamendemen. Kalau itu berarti memang alternatifnya menjadi dua. Dengan membawahi implikasi pengubahan pada Ayat (1).[1461]

Atas pernyataan Slamet Effendy Yusuf diatas, Jakob Tobing dari F-PDIP memberikan tanggapan sebagai berikut.

> Dalam hal ini, apakah Perdana menteri itu Kepala pemerintahan? Karena tadi mau dibedakan lagi menteri Negara dengan Perdana menteri. Kalau yang saya ikuti dari tadi pembicaraannya, dia bukan Kepala Pemerintahan. Jadi dia sebetulnya, salah seorang menteri Negara yang dituakan. Jadi ini mungkin harus *clear* dulu.[1462]

Kemudian, Slamet Effendy Yusuf memberikan tanggapan balik sebagai berikut.

> Kalau jawabannya bukan Pak. Berarti dia menteri juga *kan*? *Nah,* kalau begitu pasal yang ada berarti sudah memadai kalau itu jawabannya.[1463]

Selanjutnya, Hamdan Zoelva dari F-PPP mengemukakan pendapatnya terkait dengan gagasan Perdana menteri atau menteri Pertama sebagai berikut.

> Saya juga berpikir untuk kita perbesar saja peranan Wakil Presiden karena dengan pertimbangan bahwa kalau ktia asumsikan Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih secara paket maka tentunya pasangan Presiden dan Wakil Presiden sudah mempunyai pandangan yang sama terhadap segala persoalan-persoalan bangsa mungkin ketika menjalankan Pemerintahan ketika mereka akan terpilih.
>
> Akan lain persoalannya kalau ada lagi Perdana menteri atau menteri Pertama yang termasuk yang bertindak

[1461] *Ibid.*
[1462] *Ibid.*
[1463] *Ibid.*

> sebagai CEO yang disetujui oleh DPR. Ini akan menemui persoalan yang sama ketika ada perbedaan-perbedaan antara menteri Pertama atau Perdana menteri ini dengan Presiden yang terpilih. Presiden yang terpilih melalui pemilihan langsung. Walaupun pemilihan langsung ini belum sepenuhnya disepakati. Tapi saya pikir, perlu kita pikirkan ini dalam-dalam, yang juga kita gaji sangat tinggi harganya kenapa tidak kita manfaatkan itu.[1464]

Selaku Ketua Rapat Slamet Effendy Yusuf menawakan kepada peserta rapat agar usulan-usulan yang berkembang dalam rapat dapat diciutkan, dengan pernyataan sebagai berikut.

> Jadi kalau kita *ciutkan* sekarang kita tinggal dua alternatif. Karena yang tiga menteri sudah kita anggap saja sudah tidak jadi persoalan, tapi PPP ya, Utusan Golongan belum menyatakan itu.[1465]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menanggapi tawaran Slamet Effendy Yusuf sebagai berikut.

> Ini cara menyimpulkannya tidak seperti itu. Jadi penarikan tiga menteri tidak menjadikan kalau kita semua...[1466]

Sementara itu, Slamet Effendy Yusuf memberikan tanggapan balik sebagai berikut.

> Iya betul. Jadi ada pendapat tetap seperti apa, Ayat (2) ini ditambah, menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan. Perdana menteri harus dengan pertimbangan.... Hanya di sini Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.[1467]

Terkait dengan penyataan Ketua Rapat tersebut, Asnawi Latief dari F-PDU memberikan tanggapan sebagai berikut.

> Ya. Amendemen itu bagi mereka yang usul Perdana menteri *kan*? Kalau tidak usul *nggak* perlu amendemen.[1468]

Pernyataan diatas tersebut kemudian ditanggapi oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai berikut.

> Makanya, yang satu dengan memakai pendapat Ayat (2), selesai. Yaitu menteri diangkat dan diberhentikan oleh

[1464] *Ibid*., hlm. 410.
[1465] *Ibid*.
[1466] *Ibid*.
[1467] *Ibid*.
[1468] *Ibid*.

Presiden.[1469]

Lebih lanjut Asnawi Latief dari F-PDU mengingatkan tentang pentingnya membedakan antara perdana menteri sebagai kepala pemerintahan dan presiden sebagai kepala negara yang juga merangkap kepala pemerintahan. Berikut tanggapannya.

> *Cuma* begini Saudara Ketua ya, kita *kan* ada praktek ketatanegaraan kita. Ketika masih Undang-Undang Dasar 1945, itu Bung Hatta pernah, menjadi Perdana menteri dan dia Kepala Pemerintahan. Ketika tidak ada Wakil Presiden Bung Karno tidak menunjuk Perdana menteri, tapi menteri Pertama yang sekarang banyak diusulkan, sebab implikasinya kalau kita sudah menyebut Perdana menteri, itu sudah konvensi dunia, Perdana menteri itu Kepala pemerintahan. Itu harus hati-hati kita, jangan sampai *tubrukan* antara Presiden sebagai Kepala Negara dan juga merangkap Kepala Pemerintahan, Perdana menteri hakekatnya itu dalam prakteknya adalah Kepala Pemerintahan. Protokoler di dunia juga akan diperlakukan ini sebagai Perdana menteri Kepala Pemerintahan. Ini supaya jangan...
>
> ...Ini saya *cuma* minta pertimbangan kepada pengusul Perdana menteri atau menteri Pertama ini. Itu hak fraksi.[1470]

Disamping itu pula, Slamet Effendy Yusuf mengemukakan tentang adanya dua pandangan yang berkembang dalam rapat mengenai Perdana Menteri. Pernyataannya sebagai berikut.

> Dari apa yang sudah disampaikan oleh Pak Asnawi, dan tadi juga... Pertanyaannya Pak Jakob ini ternyata dengan ada kata Perdana menteri itu membawa implikasi yang luas, yaitu tentang pertanyaan apakah Perdana menteri itu Kepala Pemerintahan atau tidak? Pak Luthfi kira-kira *kan* tidak. Hanya CEO sajalah, begitu *kan*?[1471]

Berkenaan dengan pertanyaan Slamet Effendy Yusuf, A.M Luthfi dari F-Reformasi memberikan tanggapannya sebagai berikut.

Begini, tiga Negara itu, Negara besar, Korea Selatan,

[1469] *Ibid.*
[1470] *Ibid.*, hlm. 410-411.
[1471] *Ibid.*, hlm. 411.

> Perancis, dan Rusia, itu namanya *Prime Minister*. Peran negaranya tetap Presiden dan pemerintahan. Iya, dua-duanya Pemerintahan tegas di tangan Presiden.
>
> Jadi begini. Jadi kalau di Mesir begini, saya kira kesulitan untuk menempatkan posisi Wakil Presiden. Jadi kalau tidak ada usul *mbok* Wakil Presiden saja diatur kalau dia tugasnya diatur bahwa dia melakukan tugas Perdana menteri dan dia tidak dipilih langsung seperti Presiden, itulah Perdana menteri-nya. Tapi kalau dia dipilih langsung juga, memang rumit. Karena itulah saya kira Mesir tidak punya Wakil Presiden.
>
> Jadi memang harus menteri Pertama yang membantu Presiden CEO itu dia tidak boleh sama kuat dengan Presiden-nya. Dipilih bersama-sama itu *ndak*. Dia harus diangkat oleh Presiden, disetujui oleh DPR. Disetujui, karena dia bisa tidak disetujui. Kemudian dia berjalan, kalau dia *nggak becus*, ganti. Presiden tetap.[1472]

Selanjutnya Soedijarto dari F-UG mengemukakan pendapat sebagai berikut.

> Setelah mendengar Pak Jakob kalau Perdana menteri bukan Kepala Pemerintahan, mengapa perlu ada satu ekplisit *statement* tentang Perdana menteri dan menteri Pertama. Apakah itu menjadi hak Presiden dalam membentuk kabinet untuk mengadakan atau tidak mengadakan menteri Pertama. Jadi hanya pemahaman kita supaya tidak setiap saat ada Perdana menteri, tidak setiap saat ada menteri Pertama...[1473]

Lebih lanjut Sutjiptno dari F-PDI menekankan peranan seorang perdana menteri. Berikut peryataannya.

> Untuk PDIP *ndak* ada harga mati sebetulnya. *Ndak* ada harga mati. Artinya tetap kita berprinsip wewenang penuh presidensiil, itu tetap. *cuma* kita mencoba membuka pintu untuk menjemput kalau dua-duanya *game*. *Cuma* itu saja sebetulnya. Itu satu. Itu satu Pak ya. Saya kira itu saja.
>
> Yang kedua, Presiden itu baik termasuk Wakil-nya, itu saya bayangkan sebagai Johan Cruijf, *gitu* Pak ya. Sedangkan Perdana menteri itu Frans Beckenbouwer. Kira-kira *gitu* ya.
>
> ...saya tidak membicarakan soal kesebelasan tapi soal peranan. Peranannya. Johan Cruijf itu *center power*

[1472] *Ibid*.
[1473] *Ibid*., hlm. 412.

> Pak, tolong Pak. Johan Cruijf itu *center power*, Frans Beckenbouwer itu sang kaisar yang mengatur bola. Itu mem-*backup* istilahnya. Barangkali dengan bahasa bola ini kita bisa melihat bahwa antara negarawan dengan manajemen Pemerintahan itu menjadi lancar, *gitu lho*. Menjadi lancar. Itu pemikiran kita. Tapi sekali lagi tidak harga mati. Karena dengan Presidensiil kabinet yang benar, Presiden bisa bikin apa saja.[1474]

Sebagai perbandingan, beberapa anggota PAH I dalam rapat ini memaparkan negara-negara yang dalam sistem pemerintahanya memiliki seorang perdana menteri. Seperti pernyataan yang disampaikan oleh Zain Badjeber dari F-PPP.

> ...di Mesir, Perdana Menteri itu tetap bertanggungjawab kepada Presiden. *Cuma* di dalam bidang pemerintahan, dia bisa seolah-olah diserang oleh parlemen digugat oleh parlemen. Tetapi parlemen tidak menjatuhkan dia. Jadi parlemen tidak langsung misalnya dalam keseharian pemerintah itu menyerang Presiden. Kritiknya, pengawasannya itu kepada *bemper*-nya, Perdana Menteri ini. Tetapi Perdana Menteri maupun Wakil Presiden bertanggungjawab kepada Presiden.[1475]

Selanjutnya negara berikut yang dikemukakan oleh pembicara dari F-Reformasi, A.M Luthfi, adalah Perancis.

> ...Perancis ya. Presiden adalah Kepala Pemerintahan. Karena itu Presiden mengangkat Perdana Menteri. Karena itu Presiden mengangkat Perdana Menteri, dan menteri-menteri lainnya dan juga bertugas mengangkat pejabat tinggi dan sebagainya.[1476]

Oleh Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat, pendapat A.M Luthfi tersebut ditanggapi sebagai berikut.

> ...kalau peranan seperti tadi Presiden, di sana *kan* disebutkan Presiden bisa sebagai Kepala Negara bisa mengangkat Perdana menteri. Kalau itu dicukupkan dengan rumusan yang ada bahwa sebagai Presiden dalam sistem Presidensiil itu *opo wae iso* sepanjang itu adalah lingkup kekuasaan dia, ya *kan* boleh *aja* dia mengangkat Perdana menteri.[1477]

[1474] *Ibid*.
[1475] *Ibid*., hlm. 413.
[1476] *Ibid*., hlm. 414.
[1477] *Ibid*.

Dalam pernyataannya lebih lanjut, A.M Luthfi menyatakan sebagai berikut.

> Terserah itu ada apa tidak. Tapi kalu dia punya Perdana Menteri, Presiden kita ini punya Perdana Menteri, banyak hal yang ditangani oleh Perdana Menteri itu. Tidak perlu ditangani oleh Presiden. Makanya adanya Perdana Menteri di dalam Konstitusi itu mengamankan presiden-presiden yang akan datang. Kapan pun sampai ratusan tahun ke depan, *gitu*.[1478]

Dalam rapat ini juga muncul usulan agar departemen masuk di dalam naskah GBHN sebagaimana yang disampaikan oleh pembicara dari F-PDKB, Gregorius Seto Harianto.

> Mungkin boleh saya jelaskan ya. Mengapa saya usulkan supaya departemen itu masuk di dalam naskah GBHN. Karena pembahasan di GBHN itu *kan* punya waktu yang cukup panjang, melalui komisi dan sebagainya. *Nah,* dalam pembahasan itu *kan* sekaligus bisa diketahui departemen apa saja yang masih bisa dipertahankan, badan-badan apa dan seterusnya, termasuk kalau perlu ada departemen baru. Sehingga di dalam naskah GBHN itu sekaligus dinyatakan departemen apa saja yang... atau mungkin itu diusulkan sebagai Tap tersendiri atau dalam Tap itu di... *Nah,* itu yang saya usulkan.[1479]

Usulan ini kemudian ditanggapi oleh Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf, sebagai berikut.

> Begini, karena banyak sekali yang usul, agar GBHN itu kalau Presiden-nya itu dipilih langsung andaikata, kalau *nggak* salah Mas Seto juga mengusulkan langsung, itu apa, *nggak* ada GBHN. Apalagi kalaupun ada yang usul GBHN ada, tetapi hanya menetapkan yang sudah diusulkan oleh Presiden terpilih. Hanya begitu.
>
> Ada juga yang mengusulkan seperti itu seingat saya. Jadi kalau Mas Seto bisa menerima usulan bahwa apa pembentukan departemen dan lembaga non departemen harus dengan persetujuan atau pertimbangan DPR, *lah* nanti pembahasannya, sudah selesai ini. Dengan persetujuan memang.[1480]

Selanjutnya untuk menjawab tentang sulitnya penentuan

[1478] *Ibid*., hlm. 415.
[1479] *Ibid*.
[1480] *Ibid*., hlm. 416.

departemen seperti yang diutarakan oleh Gregorius Seto Hariyanto, Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf, memperdalam penjelasannya sebagai berikut.

> Jadi sebenarnya pada dasarnya semua departemen itu terkait dengan Undang-Undang pekerjaan itu. Biasanya ada Undang-Undang tentang kesejahteraan sosial itu di *situ* disebut ada apa? Ada Undang-Undang tentang Penerangan yaitu itu di *situ* disebut ada apa Departemen Penerangan. *cuma* kemarin enak saja berhenti, ya berhenti. Padahal sebenarnya itu ada keterkaitan dengan undang-undang. Jadi sebenarnya kata pembentukan dan pembubaran, itu mungkin akan lebih prakteknya nanti soal pembubarannya *lah*. Karena departemen sendiri sebetulnya sudah ada sebenarnya. Sebagian besar itu sudah ada. Paling misalnya ada departemen apa, ini penyelaman laut misalnya ya, ya misalnya begitu itu, misalnya begitu itu, *nah,* baru itu. Jadi tidak dua puluh apa lima belas departemen itu tiba-tiba mau membentuk kabinet itu apa? Lalu meminta Presiden minta *nggak*. Presiden bisa membentuk Departemen Perhubungan *ndak* usah minta menteri Perhubungan, departemen sudah ada. Dan sudah ada undang-undang-nya berarti sudah ada persetujuan DPR. Jadi hanya kecil saja kalau ada nambah saja *lah*. Misalnya Departemen Penjualan Pulau-pulau Terpencil. *Nah,* itu baru dibicarakan lagi dengan DPR. Jadi sederhana sekali sebenarnya pada prakteknya.[1481]

Sementara itu dalam rapat ini juga Jakob Tobing dari F-PDI berpendapat bahwa membakukan departemen dengan undang-undang adalah keliru. Berikut ini pendapatnya.

> Saya rasa kalau kita mau berpikir *radiks*, yang keliru itu justru yang membakukan departemen dengan undang-undang, karena Bapak Presiden itu adalah Kepala Pemerintahan. Dia *organizing* apa yang dia mau. Pemerintahan itu dia organisasikan kembali. Yang perlu di sini sebenarnya yang perlu dijamin adalah Undang-Undang Kepegawaian yang tidak menyangkut kepada salah satu departemen. Kearifan dan pandangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, jadi *top organizer* dia. Yang memberi pertimbangan kepada dia untuk menyatukan atau menghilangkan atau apa itu bebas dia sebetulnya. Tetapi dia harus menghormati Undang-Undang Kepegawaian

[1481] *Ibid*.

> tentang karir orang itu saja. Tetapi tidak kepada harus ada departemen ini, departemen itu, tidak. Karena *top organizer* dia kita kasih tugas, *you are top organizer*, *you organize what you want*. *You are delegated the power*, *kan gitu*. Tapi dulu kita *keburu bikin* pertahanan langsung menyebut Departemen Pertahanan, bikin ini langsung *nyebut* itu. Sebetulnya kekeliruannya itu di situ. Jadi ini memang perlu ada.[1482]

Terkait dengan hal diatas, Zain Badjeber dari F-PPP kemudian memberikan ilustrasi yang lebih kongkrit. Berikut pendapatnya.

> Ini pengalaman Indonesia dengan Golkar dulu, bukan Golkar baru. Jadi dalam undang-undang yang disebutkan itu bukan Undang-Undang pembentukan Departemen Penerangan atau pembentukan Departemen Sosial, *malah* diberbagai Undang-Undang urusan yang diatur ini kepada menteri yang membidangi. Bahwa itu bukan Undang-Undang karena ada menyebut Depsos, ada yang menyebut Deppen, bahwa Deppen itu harus ada sehingga Presiden melanggar kalau tidak ada. Yang diatur oleh Undang-Undang itu urusan. Jadi ini yang apa namanya, bukan soal sesama NU membela Gus Dur tidak. Tapi begitu sebenarnya undang-undang. *Cuma* kalau memang mau menghantam ya kita pakai kita bilang Undang-Undang ini dilanggar. Padahal itu bukan Undang-Undang pembentukan Departemen Penerangan.[1483]

Pembahasan dalam rapat lobi berlanjut pada persoalan mengenai persetujuan DPR yang dikaitkan dengan pembentukan, atau pembubaran departemen serta lembaga-lembaga departemen. Dalam pengantar rapat, setelah sebelumnya di skors, Ketua Rapat Slamet Effendy Yusuf mengatakan sebagai berikut.

> Kita tinggal satu persoalan, saya kira yaitu mengenai persetujuan DPR. Apabila ada pembentukan departemen, pembentukan atau pembubaran departemen serta lembaga-lembaga non departemen. Ini memang menjadi lebih luas lagi ya. Padahal ketika kita, sebenarnya ini *kan* lagi *ngomongin* tentang menteri. Menteri itu untuk yang mengurusi urusan tertentu biasanya pakai departemen,

[1482] *Ibid*., hlm. 417.
[1483] *Ibid*., hlm. 418.

ada yang pakai departemen, selain ada yang tidak pakai departemen.

Nah, jadi oleh karena itu pilihan kita tadi sudah membahas panjang lebar, biarkan saja seperti ini bunyinya ada yang ya udahlah tambahkan begitu. *Nah*, sekarang masalahnya apakah tambahan itu juga sampai seluas, apa meluas sampai ke lembaga-lembaga lain. Itu yang saya kira, kita diskusikan dengan mendalam, walaupun tadi masih ada yang berpendapat, sudahlah kalau mau *diserahin* Presiden ya semuanya *diserahin*.[1484]

Terkait pernyataan Ketua Rapat Slamet Effendy Yusuf diatas, Asnawi Latief dari F-PDU memberikan tanggapannya sebagai berikut.

Kalau ini dianggap terlalu luas, barangkali lembaga non departemen itu tidak memerlukan persetujuan DPR. Tapi departemen itu penting sekali. Apalagi pembubaran karena dia umumnya konkordan, kalau departemen sampai ke bawah. Kalau non departemen belum tentu di daerah ada. Sehingga tidak seberat kalau itu departemen. Ini *kan* pengalamannya itu *kan* pembubaran itu, dengan segala resikonya, semuanya datang ke DPR *kan* karena DPR *nggak* tahu menahu. Menurut saya itu tidak mengurangi otoritas Presiden. Kalau Undang-Undang itu lama Pak. Ini sebetulnya Presiden mengajukan departemen apapun kalau DPR menyetujui, dan di sini tidak ada dagang sapi, *wong* ini menyangkut departemennya *kok*, bukan orang. Orang sudah diberikan sepenuhnya... Presiden. Itu tadi sudah disepakati tidak ada pengubahan lagi.[1485]

Kemudian, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat memberikan tanggapan balik sebagai berikut.

Kalau ini tanya. Kalau *gitu* urutannya bagaimana? Pilih Presiden terus sidang DPR, *gitu* ya? Terus *nanya* aku, mau departemen ini setuju apa tidak? Dan sebagainya. Makanya tadi Pak, ada pikiran antara pemilihan Presiden sampai pelantikan itu tidak langsung. Artinya pelantikan Presiden itu *bareng-bareng* dengan pelantikan kabinetnya mungkin ya, waktunya agak lama begitu. *Nah*, nanti cukup begini, dalam prakteknya. Ketika Presiden melihat bahwa dia melihat bahwa lima tahun ke depan dalam

[1484] *Ibid*., hlm. 419.
[1485] *Ibid*., hlm. 420.

kepemimpinan saya itu departemen ini diperlukan, tapi saya mau tambahkan departemen ini, dan ini. Maka dia memang harus *ngomong* pada DPR. Karena itu saya kira, nanti harus diatur sedemikian rupa antara waktu pemilihan Presiden dengan waktu pelantikan itu. Yang memungkinkan Presiden bisa mengajukan usulannya mengenai, ya sebelum jadi bisa, mengenai departemennya yang akan dibentuk maupun akan dibubarkan. Intinya adalah itu departemennya belum ada. Jadi ini *kan* minta persetujuan. Jadi mengapa tidak *elok* kalau ditetapkan mungkin, *kok* lima tahun sudah di *pancer gitu loh*. Hanya ini departemen. Padahal mungkin Presiden melihat ada sesuatu yang harus dilakukan.

Nah, mungkin kita sambil memikirkan ini teman-teman yang memahami masalah otonomi itu sudah berpikir kalau departemen dulu itu *kan* memang departemen di Pusat memiliki kanwil. Kemudian memiliki kandep sampai Kakan. Kalau ke departemennya Depdikbud itu dulu sampai ke kancam. Yang sekarang *kan* banyak departemen yang urusannya kemudian diserahkan menjadi cukup kepala-kepala dinas di Pemda tingkat II.

Monggo, silakan yang tadi mau bicara. Saya kira kalau memang sudah tidak ada yang mau bicara saya kira ya sudah seperti itu. Tetapi mengenai lembaga Negara non departemen ini *gimana*? *Gimana* jadi?[1486]

Oleh pembicara dari F-PBB, Hamdan Zoelva, pernyataan Slamet Effendy Yusuf diatas, ditanggapi sebagai berikut.

Ada sedikit, tapi memang pembentukan departemen ini nanti bisa disalah artikan. Bahwa pada saat ia menyusun kabinet, apakah dia menunggu persetujuan dalam langkah pembentukan kabinet? Atau kabinet yang ada? Sekarang jadi rancu nanti. Jadi ini perlu juga kita pikirkan. Jadi persoalan nanti. Tadi kalau dari Pak Slamet katakan bahwa memang ada waktu, jarak waktu yang luas untuk Presiden untuk memikirkan tentang departemen.

Berarti dalam hal itu, dalam kabinet yang baru Presiden itu membentuk kabinet-kabinet yang baru yang harus disetujui oleh DPR. Iya betul. Ini jadi lama itu jadi persoalan, kalau mungkin ada logikanya juga kalau memang ada departemen-departemen utama yang mungkin harus ada, ya kita atur dalam Undang-Undang

[1486] *Ibid*., hlm. 421.

> nanti kalau dia mau menambah departemen baru atau membubarkan departemen itu harus persetujuan DPR. Itu ada logikanya.
>
> Karena sekarang ini belum ada *cantolan*-nya departemen yang mana yang *established gitu lho*. Departemen mana, memang *ndak* ada? Karena *ndak* diatur dalam undang-undang. Karena departemen ini *kan* tumbuh begitu saja dari awal jaman, jaman kemerdekaan. Tidak ada undang-undangnya bahwa ini harus ada departemen ini, apa departemen ini, tidak ada. Jadi itu juga... Keputusan Presiden iya, tidak ada undang-undangnya tapi. Undang-undangnya ada tapi hanya mengatur bahwa ini diatur keputusan menteri ini, menteri ini, biasanya seperti itu.[1487]

Lebih lanjut, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat mempertegas pernyataannya tentang keberadaan sebuah departemen sebagai berikut.

> Iya. Jadi saya kira sama dengan pertanyaan ketika kita membaca Undang-Undang Dasar kita sekarang, bahwa salah satu tugas MPR adalah menetapkan Undang-Undang Dasar. Juga ada Aturan Peralihan yang mengatakan bahwa Undang-Undang Dasar ini akan ditetapkan oleh MPR yang nanti terbentuk itu. Jadi yang dasarnya adalah *existing* departemen sekarang. Jadi ketika misalnya sudah ada Departemen Penerangan, Departemen Sosial. Sudah eksis. Sudah... eksisnya itu bukan hanya di Pusat tapi sampai ke perwakilan. Itu *kan* setiap, kalau itu dibubarkan, ada implikasinya yang luas. Implikasi pada soal kepegawaiannya, belum lagi implikasi sosialnya yang berat program itu. Jadi, kalau dasarnya apa ya di *situ* berangkatnya sama dengan pertanyaan itu Konstitusi kita ini sebenarnya anda juga yang kemarin bertanya konstitusi kita ini mana yang sudah ditetapkan. Prof. Harun Alrasyid bilang sampai hari ini mengatakan kita ini tidak pernah,menetapkan Undang-Undang Dasar. Jadi kita ini memakai dasar yang sebenarnya belum sah *lah* kalau menurut dia itu. Itu jalan pikirannya.[1488]

Selanjutnya Baharuddin Aritonang dari F-PG mengemukakan beberapa point terkait dengan pembentukan,

[1487] *Ibid*., hlm. 421-422.
[1488] *Ibid*., hlm. 422.

pembubaran departemen dan lembaga-lembaga non departemen. Berikut ini pendapatnya.

> Sebenarnya begini, saya melihat kalau kembali kita *set back* ke belakang. Ketika Pertama kali kita melihat strukturnya Undang-Undang Dasar 1945, yang menyusun program itu *kan* MPR. Jadi Presiden itu sesungguhnya melaksanakan perintah MPR. *Nah,* MPR menyusun GBHN, artinya sebuah program kemudian juga dialah yang paham lembaga apa yang dibutuhkan untuk melaksanakan program ini. Jadi bukan Presiden. *Nah,* kemudian dalam pelaksanaannya kemudian, DPR menyetujui APBN yang sudah disiapkan. Jadi artinya itu nanti berkorelasi bahwa sesudah program dan struktur yang dibutuhkan untuk melaksanakan program, kemudian anggarannya dari sini. Maka kemudian dengan sendirinya yang paham tentang lembaga yang dibutuhkan untuk melaksanakan program ini adalah MPR.
>
> Baik. Tapi kemudian memang itu awal mulanya. Karena itu kemudian kalau ditarik kemballi ke belakang, saya memang dari awal itu berharap melihat seperti itu. Apa kemudian itu di GBHN, apa itu di Tap, bahwa MPR yang bisa menetapkan itu. *Nggak,* ini dalam apa, tapi kemudian... ya apanya? Ketika kemudian pemilihan langsung pun, sebenarnya *kan* sama saja. Karena yang melaksanakan program yang disusun oleh Presiden, kemudian anggaran minta persetujuan DPR maka DPR pun memahami kemudian apa yang harus dibutuhkan dan dilaksanakan sesuai dengan anggaran oleh pemerintah. Karena itu kemudian, ide tetap saya lihat suatu hal yang penting bahwa lembaga itu harus diketahui oleh DPR.
>
> Bahkan saya melihatnya tidak hanya departemen, lembaga pemerintah non departemen yang di sini apa LIPI, apa BULOG apa... yang nanti juga Bapak-Bapak lihat itu akan bisa bengubah-ubah porsinya sesuai dengan keinginan Presiden. Nanti kenyataan seperti ini, pengalaman yang lalu juga seperti itu. Dia tidak melihat... apalagi kalau Presiden-nya tidak memahami birokrasi, dampaknya. Dia hanya melihat '*ah* saya butuh ini'. Apalagi 'saya renungkan ini', *ah* tapi 'saya tidak suka ini karena ini dulu sarang orang Golkar', atau ini saya tidak suka, ini dulu... katakanlah *simpel-simpel* saja tapi...
>
> Saya tidak mengatakan tidak melihat, tapi saya tidak bisa

membayangkan seperti itu. Kenyataan seperti ini tidak sekarang. Dari dulu juga ketika, Departemen Koperasi, bengubah kemudian Departemen Perindustrian dan Perdagangan jadi satu, kemudian koperasi jaman Pak Bustanil digabung dengan Bulog dan banyak sekali itu pengalaman-pengalaman seperti itu yang kemudian dampaknya luas sekali.

Bukan hanya sekedar... Saya tidak mau menyatakan tidak hanya sekedar karyawan yang kemudian sampai sekarang Depsos... sampai sekarang belum jelas. Dan semua ada yang lari ke sini minta lapangan kerja dan semacamnya. Dan kemudian menteri baru minta hanya seribu yang bisa dia tampung, padahal tiga ribu.

Bagaimanapun kita APBN-nya DPR yang mengesahkan. Kita yang... *Oh* tidak. Tidak hanya soal kepegawaian tapi juga soal program juga bagaimana yang dirintis oleh Depsos dulu? Kemudian apa yang ingin dituju oleh Depsos baru? Katakanlah kalau sekarang dia sudah jadi Badan Kesejahteraan Sosial Nasional. DPR yang mengevaluasi, mengecek.

Nah, hal-hal seperti itulah kemudian mau tidak mau tidak bisa dilepaskan lagi pemerintah seluruhnya untuk itu. Betapapun orangnya sepenuhnya seperti saya katakan tadi yang sebelumnya itu, tetap kita serahkan sepenuhnya kepada Presiden. Tapi kalau lembaga ini karena dampaknya bukan hanya... ya programnya, ya anggarannya, ya kemudian kontrolnya, ya kemudian dampaknya yang teknis-teknis, ya kepegawaian dan semacamnya. Semua punya keterkaitan dengan DPR. Mau tidak mau DPR yang harus mengontrol itu.

Bukan... saya tidak membayangkan ada lobi tingkat tinggi nanti atau dagang sapi. Kalau sudah lembaga saya tidak... tapi orangnya barangkali malah kalau orang malah saya melihatnya. Tapi kalau dalam konteks ini tidak. Semata-mata hanya pertimbangan seperti itu. Dan saya pikir juga maka usulan kemarin juga masuk karena memang kenyataannya seperti itu. Presiden itu apalagi ya tidak memahami birokrasi, apalagi orang partai, dia akan seenaknya nanti. Karena dia pikir, *ah* ini *kan* urusan kecil ini, urusan politik *kan* lebih penting. Padahal ini apa yang dilakukan departemen dari dulu dan berkelanjutan misalnya, mau kita kontrol dan *benahin*. Itu harus dilanggengkan. Itu yang bayangkan. Makanya itu saya

berpendapat seperti ini.

> Baik baru. Tapi memang mungkin kalau perlu di Undang-Undang kita tata lagi Undang-Undang kementerian negara, barangkali. Apa tidak harus berdasarkan ini, tapi pembentukan yang baru harus persetujuan DPR, kalau itu saya melihat sesuatu yang relevan sekali untuk kita. Itu saja.[1489]

Sementara itu, I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP mempertanyakan soal pembentukan departemen yang terlalu rinci dan rigid.

> ...dari Konstitusi yang diberikan Sekretariat untuk kita baca, di negara-negara, bahkan yang menganut sistem parlementer pun, saya rasa *nggak* ada dalam rangka pembentukan departemen itu serinci dan *serigid* yang hendak kita buat dalam konteks alternatif ini, *gitu*. Lebih-lebih dalam prinsip... dalam sistem Presidensiil yang kita sepakati. Pertanyaannya kemudian adalah apakah sebegitu cemasnya kita dalam pengertian sistemik *gitu* ya? Sehingga kita perlu mengatur sampai sedetil ini? Lebih-lebih kalau kita ingat prinsip di dalam sistem Pemerintahan Presidensiil itu adalah sesungguhnya itu lebih merupakan wewenang konstitusional Presiden dalam rangka itu. *Nah,* dan ini mohon ini saya benar-benar tidak tahu, apakah sampai saat ini misalnya dalam bacaan kita. Apakah pernah, ada semacam standar minimum tertentu yang dapat kita anggap... jangan... bukan ketentuan hukum positif *lah*, yang dapat kita anggap sebagai semacam konvensi.
>
> Bahwa departemen-departemen tertentu itu secara *fixed* harus ada di dalam setiap negara. Apakah ada semacam konvensi itu misalnya. *Nah,* kalau barangkali hal-hal umum seperti itu kalau bisa kita temukan dan rumuskan secara jelas maka argumentasinya menjadi lebih menarik saya kira dari yang didasarkan abang kita, abang Aritonang tadi.[1490]

Kemudian, pembicara dari F-PDIP, Jakob Tobing, mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Ini ada sangkut pautnya sebetulnya tingkat kemajuan daripada administrasi kita. Jadi yang namanya *layman,* dan apa itu ya. Kita biasa mengetahui kalau sistem parlementer

[1489] *Ibid*., hlm. 423-425.
[1490] *Ibid*., hlm 425-426.

itu, sistem pembangunannya itu tidak seperti yang kita kenal tiga puluh dua tahun selama ini. Itu ada suatu pembangunan berkelanjutan begitu. Tapi sebetulnya, itu suatu prestasi dari suatu rezim.

Kalau dalam sistemnya demokrasinya jalan dan berakibat pengubahan-pengubahan pemerintahan, *nah,* akan terjadi pengubahan-pengubahan juga pada program pembangunan. Kita tahu kalau di negara ini kalau ini yang menang, maka *welfare state* yang menjadi titik berat. Kalau yang ini menang, privatisasi yang jadi, *kan gitu*. Ini *dibubarin*. Ini apa? Ini privatisasi, nasionalisasi. Itu kontrolnya di mana? Dari pihak departemen di *budget,* di undang-undang, begitu. Jadi memang ada saling isi. Tidak bisa dikatakan "saya minta persetujuan anda untuk membuat departemen", bukan itu. "Saya mau bikin program-program ini tapi saya harus menangkan itu di parlemen". Kalau saya *nggak* dapat *budget*nya *nggak* bisa saya laksanakan, *gitu*.

Jadi memang ada kait mengkaitnya nanti kepada administrasi negara. *Nah,* sekarang ini *kan* induknya, sistemnya harus kita benarkan. Inilah *top organizer* yang saya katakan tadi, dia ingin mengorganisasikan program dia sebagai Kepala Pemerintahan yang baru, dan dia susun begini-begini. Dan kita bilang kalau kita bukan Pemerintahan dia. *Ok* kalau *you* menang di DPR, saya kasih *budget*-nya. Kalau *nggak, ndak* bisa. *kan* begitu. Dinamiknya di situ. Jadi bukan pada departemennya ini saya boleh bentuk atau tidak. Ataukah pembangunannya akan berlangsung terus, program Depsos dari yang lalu sampai sekarang itu satu... berlanjut dua puluh lima tahun atau lima puluh tahun, *nggak*. *Kan ndak* bisa begitu. Lima, lima tahun itu harus ada kesempatan untuk mengubah-ubah.[1491]

Senada dengan Jakob Tobing, pembicara dari F-PDU, Asnawi Latief memberikan tanggapannya sebagai berikut.

Saya sependapat dengan Pak Jakob tadi. *Cuma* kalau sudah terbentuk departemennya, menteri nya, bagaimana kita tidak menyetujui *budgeting*-nya, itu juga satu masalah itu. Terjadi konflik. Oleh karena itu, dari awal kita sudah melakukan *ancang-ancang* seperti itu Pak. Sebetulnya, apa itu, rumusan ini ketika di PAH III dulu itu sudah disepakati.

[1491] *Ibid*., hlm. 427.

> Contohnya bukan karena pembubaran departemen yang sekarang, waktu itu adalah penggabungan Departemen Perdagangan dan Perindustrian. Betapa terjadi keresahan antara eselon satu yang berkurang, menciut, itu timbul keresahan. Ya, resikonya *kan* pada departemen juga. Dan juga bagaimana itu kalau membedah, waktu itu *kan* anggaran harus ada DIK, DUK-nya itu bengubah dari departemen, ke menyatunya departemen. Itu masalah itu, di tengah-tengah perjalanan itu.
>
> Bukan di dalam awal-awal pembentukan. Ini terjadi. Jadi kita jangan membayangkan bahwa hanya ketika Presiden itu dilantik terus mau bikin baru, itu minta. Tetapi di tengah-tengah perjalanan itu juga penting kita mengikutsertakan DPR ini. Sebab kalau akhirnya keresahan-keresahan karyawan itu larinya ke Departemen Agama... ke DPR. *Kok* bisa ke Departemen Agama... Jadi oleh karena itu..., saya minta, ini di satu alternatif saja *lah*.[1492]

Sementara itu Baharuddin Aritonang dari F-PG mengemukakan pendapatnya terkait dengan lembaga pemerintah non departemen. Berikut pendapatnya.

> Sebenarnya ini apa, awal mulanya LPND (Lembaga Pemerintah Non Departemen) dan itu sebenarnya sudah umum di birokrasi, di Keppres, SK menteri, kalau anda baca. Dan itu adalah yang istilahnya lembaga pemerintah non departemen. Saya juga minta tadi juga ketika mengungkapkan itu sesungguhnya harus kita cari dulu itu apa, istilah apa namanya, yang tepat karena ini untuk Konstitusi *kan*, istilah baku.
>
> *Nah*, ini yang, karena ini istilahnya lembaga pemerintah non departemen, kemudian kalau contohnya sudah kita gambarkan tadi dan itu punya banyak sekali kalau kita inventarisir ada yang bentuk dulu ada biro, dan sekarang badan, kemudian ada lembaga, ada dewan, dan semacamnya. Itu semua diklasifikasikan di dalam LPND. *Nah*, saya tidak tahu, mungkin nanti ahli bahasa kita cari. Seperti itu juga sekaligus untuk pengaturan di pemerintahan nanti *kan* kalau mau dibentuk katakanlah lembaganya Presiden untuk melaksanakan Pemerintahan negara. Itu mungkin juga harus kita rumuskan.[1493]

[1492] *Ibid*.
[1493] *Ibid*., hlm. 428.

Masih terkait dengan persoalan yang disampaikan Baharuddin Aritonang, pembicara dari F-Reformasi, Patrialis Akbar, mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Saya ingin memberikan penjelasan juga sesuai dengan saran kami tadi adalah bahwa yang dimaksudkan dengan lembaga-lembaga pemerintah non departemen itu adalah semua badan-badan atau lembaga yang memang langsung di bawah Presiden. Jadi setingkat dengan departemen. Jadi semua lembaga yang dibuat oleh Presiden langsung betanggung jawab kepada Presiden, itu dia. Itu juga harus mendapat persetujuan dengan, oleh DPR. Sehingga tidak lagi terjadi pembentukan badan setiap saat atau dewan ini, dewan ini, setiap saat. Sehingga, di samping memang programnya tidak jelas, tumpang tindih, kemudian anggaran membengkak. Sehingga juga menimbulkan konflik-konflik baru. Jadi harus persetujuan DPR.[1494]

Pembicara dari F-PDIP, I Dewa Gede Palguna, mempertanyakan tentang persetujuan DPR dalam pembentukan lembaga non departemen.

> Dalam prinsip Pemerintahan modern *gitu kan*, dari satu sistem Pemerintahan modern, itu biasanya, bukan biasanya lagi. Itu memang sudah menjadi jamak sekarang ini bahwa pemerintah atau eksekutif itu bergerak, diberikan *fries ermessen* atau keleluasaan bergerak tertentu. *Nah*, kalau sampai lembaga non departemen ini pun bukan hanya pertimbangan tetapi juga bahkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dimana *fries ermessen* dari Presiden sebagai Kepala eksekutif? Habis betul dia.[1495]

Atas pertanyaan I Dewa Gede Palguna, Baharuddin Aritonang dari F-PG memberi tanggapan sebagai berikut.

> Soalnya begini, *nggak* level ini juga begini. Kalau mau kita, tapi sering kali kita juga *kan nggak* aktif di komisi *kan*. Kalau teman-teman yang aktif di komisi ada yang secara resmi masuk dalam mitra kerja ke DPR. *Nah*, yang saya... yang kita bayangkan juga begini. Memang departemen *ok* harus pertimbangannya tapi kemudian tanpa departemen dibentuk seorang Presiden baru, kemudian dia suka-suka dibentuknya saja badan-badan pemerintah non departemen yang... atau dibubarin yang ada. Dan itu juga dampaknya

[1494] *Ibid*., hlm. 428-429.
[1495] *Ibid*., hlm. 429.

luas.

Cuma persoalannya itu yang saya bayangkan buktinya seperti kemarin juga Depsos, Deppen itu kita mengusulkan itu alternatifnya hilang. Dibentuk Badan Komunikasi dan Informasi Nasional untuk menampung ini. Kemudian Badan Kesejahteraan Sosial Nasional untuk menampung Depsos yang kemudian menjadi mitra kerja saya. *Nah*, itu alternatif yang DPR saya ingat sekali itu dari Fraksi ABRI/ TNI waktu itu Bapak *anu*... kebetulan mengemukakan bentuk lembaga pemerintah non departemen untuk menampung ini.

Nah, langkah-langkah seperti itu juga *kan* pembentukan lembaga pemerintah non departemen yang baru, ya persetujuan DPR. Itu yang saya melihatnya. Tetapi kalau memang saya pikir juga kemudian membuat kerancuan, ya tidak terlalu apa... *cuma* perlu kita bayangkan hal-hal seperti itu nanti akan....[1496]

Selanjutnya Bab Kementerian Negara dibawa juga kepada Rapat Sinkronisasi PAH I, 11 Juli 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Berkaitan dengan judul bab, Ketua Rapat mengatakan sebagai berikut.

...persoalannya adalah apakah kementerian negara diatur dalam bab tersendiri atau Bab Presiden? Kalau lihat bagiannya, memang bagian dari kepresidenan. Tetapi, kalau lihat panjangnya Bab Kepresidenan, bisa jika kalau ini berdiri sendiri dan kelihatannya tidak terlalu prinsipil. Apakah supaya begini, antara lain, jadi aslinya Undang-Undang Dasar 1945 Kementerian Negara itu bab tersendiri. Jadi, mungkin dalam rangka pemahaman amendemen. Itu kelihatan bahwa memang bukan asal mengubah saja. Saya sarankan apakah bisa kita itu tetap bab tersendiri saja seperti pada Aturan Tambahan? Setuju ya? Ya. Ketok 1 x.[1497]

Kemudian, Jakob Tobing mempertanyakan materi-materi alternatif dari Pasal 17, yang sebenarnya merupakan hasil amendemen 1999, sebagai berikut.

Hanya berurutan, memang urutannya sesudah Presiden. Itu Pasal 17, alternatif 1 dan 2 nya. Ini pada waktu Oktober saya rasa amendemen yang pertama mengalami perubahan.

[1496] *Ibid*.

[1497] Risalah Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR, 11 Juli 2000, hlm. 6.

> Apakah kita ingin mengamendemen kembali apabila itu tidak terlalu prinsipil?
>
> Jadi, di sini alternatifnya tidak ada penambahan ayat pada Pasal 17 atau ada alternatif ditambah yang berarti kita mengamendemen kembali amendemen kita pada bulan Oktober. Apakah ini terlalu sedemikian prinsipilnya sehingga apa yang sudah diamendemen pada bulan Oktober kita amendemen kembali?[1498]

Atas pertanyaan Jakob Tobing di atas, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP memberi tanggapan sebagai berikut.

> Jadi, berkaitan dengan perubahan Pasal 17 ini khususnya menyangkut Ayat (2)-nya, memang ini sangat erat berkait dengan Bab Kepresidenan. Jadi, khususnya menyangkut bagaimana bila Presiden dan Wakil Presiden itu, berhalangan. Fraksi kami memang mengajukan dalam kondisi seperti itu maka yang memegang jabatan kepresidenan jika Presiden dan Wakil Presiden itu berhalangan keduanya, maka ketiga orang menteri yang kita kenal dengan *triumvirat* itu, itu yang memegang jabatan kepresidenan dalan jangka waktu tertentu. Konsekuensi dari tiga menteri ini karena dia memegang jabatan kepresidenan kala Presiden dan wakilnya berhalangan maka pada saat pengangkatannya pun juga selayaknya Presiden mendengar pertimbangan DPR. Oleh karenanya, karena ini erat berkait dengan Bab Kepresidenan maka Bab-bab Kepresidenan itu belum kita bahas, maka ini akan sangat tergantung dari perkembangan pembahasan kita dalam Bab Kepresidenan tersebut.[1499]

Kemudian, Jakob Tobing memberikan tanggapan balik sebagai berikut.

> Jadi, itu pendapat yang diberikan untuk mengamankan kembali amendemen yang lalu. Mungkin kita pertimbangkan juga ini sistem pemerintahan presidensil.[1500]

Selanjutnya Hatta Mustafa dari F-PG mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Kalau apakah yang sudah diamendemen bisa diamendemen kembali, saya kira bisa saja, itu pasti bisa. Tapi dikaitkan dengan kementerian negara ini, saya hanya ingin

[1498] *Ibid.*
[1499] *Ibid.*
[1500] *Ibid.*, hlm. 7.

> mengingatkan kita bahwa ada satu ayat yang dulu kita cabut waktu di PAH III, yaitu mengenai pembubaran dan pembentukan departemen baru itu minta pertimbangan DPR. Waktu itu kan ditunda ini.
>
> Saya kira, kalau kita misalnya mengamendemen, ini menambah ayat. Itu kita masukkan kembali di dalam ini, berarti masih tetap ada sejarahnya bahwa memang diperlukan itu, yaitu mengenai pembubaran dan pembentukan departemen baru. Itu saja yang perlu saya kira kita tambahkan karena waktu di PAH III dulu ini dicabut. Dan, akibatnya kita rasakan waktu Depsos dan Deppen dibubarkan, orang larinya ke DPR dan MPR minta bagaimana ini. Seandainya waktu itu sudah ada, tentunya Presiden tidak akan sembarangan membubarkan Deppen dan Depsos itu. Jadi, saya kira apakah bisa diamendemen, ya bisa. Tapi, kita yang bisa itu yang dulu kita gunakan.[1501]

Baharuddin Aritonang dari F-PG menyatakan bahwa fraksinya mendukung materi mengenai pembentukan atau pembubaran departemen dengan persetujuan DPR. Pernyataannya sebagai berikut.

> Sebenarnya sudah diwakilkan tapi karena kebetulan waktu itu saya ke Tim Perumusnya. Bahkan, kalau saya waktu Pak Zain menjelaskan itu ada pertimbangan DPR, saya malah meminta persetujuan karena lengkap dengan alasannya waktu itu, tapi tampaknya tetap mengembalikan ke pertimbangan. Tapi ayat baru ini sudah yang dijelaskan oleh Pak Hatta tadi, tampaknya fraksi kami tetap menginginkan itu.[1502]

Frans Mattruty dari F-PDIP mengingatkan para peserta rapat tentang usaha amendemen UUD sebagai berikut.

> Apa yang dikatakan Pak Hatta itulah merupakan catatan kami pada PAH II di masa lalu, kemudian di Komisi C. Rasanya kita harus berhati-hati dalam rangka mencoba untuk mengamendemen lagi jika itu tidak prinsipil. Tapi, kalau itu prinsipil dan merupakan bagian dari sistem, kita perlu perbaiki. Kalau tidak, nanti sistemnya tidak jalan.[1503]

Sedangkan Soedijarto dari F-UG mengatakan sebagai

[1501] *Ibid*., hlm. 7-8.
[1502] *Ibid*., hlm. 8.
[1503] *Ibid*.

berikut.

> ...alasan tentang pertimbangan DPR dalam memberi, itu paling dengan alasannya. Kalau kita mengenal kepala staf gabungan, angkatan bersenjata nasional, dengan menteri pertahanan apakah bekerja sama dia dengan peraturannya. Tapi, paling tidak menteri pertahanan harus minta persetujuan pertimbangan dari DPR, sedangkan yang lain ditetapkan dalam hal ini. Pengalaman daripada jargon-jargon Presiden meniadakan kabinet, terus partai itu bereaksi, alangkah baiknya kalau Presiden berkonsultasi dulu. Jadi, mengulang kesalahan yang lampau, yang menurut saya sangat sering, bahwa kewenangan Presiden tidak ada lagi dalam kurung yang berurusan mengenai pembubaran beberapa departemen.[1504]

Selanjutnya, Pataniari Siahaan dari F-PDIP mengatakan sebagai berikut.

> Kemudian, yang kedua mengenai masalah pengangkatan, pemberhentian. Ini kami juga merasa ada perlu kita klarifikasi kembali, apakah kita menetapkan Undang-Undang Dasar ini ada perbedaan lebih tinggi antara satu menteri dengan menteri yang lain. Kita tidak mengatakan bahwa menko-menko lebih tinggi atau misalnya menteri pertama. Jadi, membuat satu proses seperti ini tiba-tiba, menurut kami kurang tepat. Jadi masih perlu ada kelengkapan lain mungkin, baru bisa *cantelkan* hal-hal ini.[1505]

Selanjutnya Asnawi Latief dari F-PDU mengemukakan pandangan fraksinya tentang materi Pasal 17 sebagai berikut.

> ...kami pada waktu perumusan, menyokong ada penyempurnaan Pasal 17 (2) ini. Kalau tidak salah memang usul dari PPP, bukan atas dasar segera, tapi departemen-departemen ini layak mendapatkan satu pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sebab ini departemen inti, di mana-mana mesti ada departemen ini.
>
> Yang kedua, penambahan ayat. Saya kira itu bisa dilakukan sebab Presiden itu mengangkat orang, itu hak prerogatif, kalau masih mau dipakai haknya. Tapi, membubarkan satu dan pembentukan itu harus memperhatikan pertimbangan DPR. Apalagi pembentukkan suatu departemen yang

[1504] *Ibid.*, hlm. 9.
[1505] *Ibid.*, hlm. 10.

terkait dengan GBHN, yang menangani itukan ada konstitusinya.

Kemudian, yang terakhir yang banyak dikritik di daerah itu pada amendemen pertama Pasal 17 ini menyangkut dihilangkannya departemen. Dulu Ayat (3) itu mencari cantolannya itu urusan Menko, tetapi diberi peluang urusannya, departemennya tidak ada. Jadi, awang-awang departemen atau itu urusan. Kalau tidak salah pada waktu di Sidang Umum kita mencari jalan keluar. Ini sebagai wacana karena ini tidak ada dalam perumusan, kita sudah mengamendemen itu. Jadi, hanya urusannya ada, departemennya sebetulnya yang selama ini kita pakai hilang sehingga kabur.[1506]

Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri berpendapat bahwa perubahan yang dihasilkan, seyogyanya tidak diubah atau ditambah dan berikan hak prerogratif Presiden. Pendapatnya sebagai berikut.

Jadi, saya kira perubahan pertama kita sudah berlangsung kurang dari satu tahun, kemudian muncul perubahan kedua yang mengubah juga perubahan pertama. Ini rasanya agak kurang enak. Sehingga kami berpendapat ayat-ayat yang sudah ada di dalam perubahan pertama itu seyogianya tidak diubah atau ditambah.

Kemudian, mengenai hak prerogatif Presiden, kita sepakat bahwa kita beri Presiden hak prerogatif dalam hal mengangkat menteri sehingga bandul itu yang semula, katakanlah paket nasinya dari Gus Yos itu setelah bandul ekstrim kemudian sekarang kita mau mencoba bandul ini kita *extrem* kan lagi sehingga hak prerogatf kita potong juga, saya kira tidak tepat. Hak prerogatif kita berikan sepenuhnya kepada Presiden sebab kita ada interaksi sehingga pada suatu saat kalau, katakanlah tiga menteri ini salah, Presiden bisa lepas tangan. Itu kan harus pertimbangan DPR. Oleh karena itu kalau hak prerogarif diberikan, ya, berikanlah sepenuhnya jangan sepotong-potong...

Kemudian, mengenai tambahan departemen. Karena ini bukan hak prerogatif Presiden, saya kira kami setuju bahwa untuk membentuk dan, katakanlah mengubah departemen, atas pertimbangan DPR. Kami setuju karena departemen

[1506] *Ibid.*, hlm. 10-11.

bukan hak prerogatif Presiden, tapi hak prerogatif pada sebatas orang, menterinya.[1507]

Antonius Rahail dari F-KKI mengemukakan pendapatnya tentang Pasal 17 dan kaitannya dengan sistem presidensiil sebagai berikut.

> Saya hanya ingin mengingatkan kita tentang tiga kesepakatan yang sudah kita sepakati, yaitu tentang sistem presidensil. Oleh karena itu, apa yang disampaikan oleh Pak Hendy tadi menjadi penting bagi kita dan karena itu untuk amendemen kembali Pasal 17 sekarang rasanya terlau cepat walaupun kami sepakat bahwa mengenai departemen ini harus *fix*. Kita lakukan dulu sampai dengan sekarang ini belum ada. Ini yang ingin kami ingatkan sehingga presidensil ini tidak sampai dengan tergeser karena sampai dengan saat itu seperti itulah sehingga Presiden dengan *acces-acces* yang lalu boleh-boleh saja menjadi wacana dan ingin kita perbaiki dan itu merupakan gaya kepemimpinan masing-masing dalm rangka menjalankan kepercayaan yang diberikan oleh dewan. Oleh karena itu, barangkali perlu kita sepakati ke depan, departemen-departemen dulu, baru kemudian itu kita bisa mengaturnya lebih lanjut dalam konstitusi.[1508]

Sementara itu, Abdul Khaliq Ahmad dari F-KB berpendapat bahwa perubahan terhadap Pasal 17 dalam perubahan pertama masih relevan, sedangkan berkaitan dengan tambahan terhadap Pasal 17 ditunda dahulu karena berkaitan dengan kepresidenan. Pendapat tersebut sebagai berikut.

> Yang pertama, bahwa tentang kementrian negara ini, kami melihat bahwa hasil amendemen yang pertama itu masih relevan dan itu hal-hal yang saya kira mencerminkan flexibilitas Presiden untuk melakukan hak-hak konstitusionalnya. Kemudian, yang kedua bahwa kalau ada penambahan pada Pasal 17 ini, baik penambahan Ayat (1) dan (2), artinya ayat-ayat baru, saya pikir kita tidak bisa menuntaskannya karena kita harus melihat juga bab kepresidenan. Jadi ada relevansinya dengan pembahasan tentang kepresidenan.
>
> Oleh karena itu, usul kami adalah tambahan-tambahan terhadap Pasal 17 ini di-pending dulu karena ini ada

[1507] *Ibid.*, hlm. 11.
[1508] *Ibid.*, hlm. 12.

> keterkaitan dengan kepresidenan. Contoh misalnya, ketika kita akan menambahkan suatu pasal tentang pembentukan atau pembubaran departemen. Kalau nanti itu pemilihan Presiden langsung, apakah Presiden juga dibatasi dalam hal menentukan departemennya? Padahal, program yang dia punya adalah program yang begitu simpel, misalnya. Tentu saja departemen itu dikaitkan dengan program yang dikampanyekan dalam pemilihan Presiden itu. Jadi, kalau misalnya departemen-departemen itu harus dikonsultasikan kepada Presiden lalu bagaimana dengan upaya pelaksanaan program yang telah dijanjikan itu. Saya kira kita pending saja karena ini terkait dengan bab kepresidenan.[1509]

Rully Chairul Azwar dari F-PG berpendapat bahwa penambahan ayat pada Pasal 17 tidak masalah karena sifatnya menyempurnakan. Rully mengatakan sebagai berikut.

> Saya hanya mau ingatkan jika dalam bukan konteks Pak Andi, persetujuan dan pertimbangan, hanya prinsipnya ini bisa saja kita tambahkan sepanjang kita tidak mengamandir ayat yang baru di analisis bab pertama. Penambahan tidak ada masalah, menurut kami, tapi menyempurnakan bab. Jadi, prinsipnya bisa saja masuk Bab 17. Mengenai rumusannya memang tadi, yang benar mana ini? Persetujuan-persetujuan lalu pertimbangan dan itu pun belum kami bahas.[1510]

Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP juga menyetujui adanya perubahan pertama tidak menghalangi dilakukannya perubahan lagi. Ali Hardi mengungkapkan sebagai berikut.

> Pertama, saya mau kembali kepada pemikiran kita bahwa adanya perubahan pertama itu tidak menghalangi kita melakukan perubahan. Hal ini sudah dihalalkan pada Pasal 20, misalnya mengenai DPR. Oleh karena itu, kalau dalam Pasal 17 ini ada penambahan dalam ayat yang sudah ada saya kira bukan terlarang itu. Karena tadi, waktu Saudara Lukman mengemukakan mengenai menteri dalam negeri, dua menteri yang pertama walaupun tidak di kantor dalam *triumvirat*, tandanya kan baru setahun sudah mau diubah lagi? Apalagi kita kembalikan pada konsistensi yang ada.
>
> Yang kedua, berbicara tentang departemen. Ini kalau *policy* otonomi daerah ini yang sudah diperluas sekarang,

[1509] *Ibid*., hlm. 12-13.
[1510] *Ibid*., hlm. 14.

> kalau departemen itu menyatakan milik daerah, mestinya tinggal lima saja yang pakai. Jadi, ini akan menjadi problem sebab kemarin itu persoalan Departemen Penerangan dan Departemen Sosial itu bukan persoalan departemennya, persoalannya karena orangnya tak ada menterinya, sedangkan Menteri Koperasi dan Menteri Transmigrasi hilang departemennya. Ketika masih ada menterinya, lalu tidak menjadi masalah walaupun kemudian Menteri Transmigrasi diberi badan untuk supaya dapat proyek, Menteri Koperasi diberi badan supaya dapat proyek, Menteri Pariwisata diberi Kepala Badan Pembinaan Pariwisata dan Kesenian supaya dapat proyek, Menteri Pemberdayaan Wanita diberi Kepala BKKBN. Inikan perlu kita cermati dalam penambahan ayat mengenai pembentukkan atau pembubaran departemen itu sehingga kita melihatnya secara komprehensif tidak hanya kasus Departemen Penerangan dan Departemen Sosial saja, saya melihat policy-nya secara keseluruhan policy-nya ada kaitan dengan otonomi daerah.[1511]

Selanjutnya Soewarno dari F-PDIP berpendapat sebagai berikut.

> ...setelah diamendemen nanti supaya penyebutannya itu jelas, apa hanya departemen dan tidak menteri yang punya departemen atau termasuk menteri negara? Itu satu. Yang kedua, adalah masalah keinginan kita untuk mengamendemen dengan catatan departemen tertentu. Saya rasa ini ada pilih kasih karena pihaknya yang prioritaskan sehingga nanti di kalangan menteri sendiri juga bertindak sejajar. Saudara kan menteri yang memang terpilih dan kami percayakan sehingga ini tidak tepat. Karena itu, lebih baik tidak kita adakan prioritas semacam itu.
>
> Demikian juga apabila kita ingin mensyaratkan, menambah dan mengurangi departemen, itu harus seperti yang DPR. Itu baru bisa dilakukan kalau kita sudah punya format atau bagaimana instansi yang baik ini sehingga itu menjadi syarat dasar untuk kita. Nilai apa yang diwarisi atau yang sedikit bergeser? Apalagi kalau nanti otonomi daerah ini berjalan, saya rasa tidak bisa kita haruskan format yang kita susun sekarang.[1512]

[1511] *Ibid.*, hlm. 14-15.
[1512] *Ibid.*, hlm. 15-16.

Akhirnya, Jakob Tobing, selaku Ketua Rapat menyatakan sebagai berikut.

> Baik. Saya rasa perdebatannya sudah panjang, baik pada waktu di PAH III maupun di Komisi C PAH I lobi perumus. Dan, ini ternyata tidak bisa kita sinkronkan, maka saya tawarkan bahwa ini tetap dalam dua alternatif seperti ini. Setuju? Setuju (ketok 1 x).[1513]

Kembali ke rapat PAH I BP MPR, kementerian negara disinggung dalam Rapat ke-51 PAH I BP MPR, 29 Juli 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda pandangan akhir fraksi terhadap hasil finalisasi Perubahan Kedua UUD 1945. Pada rapat itu hanya F-PDIP yang secara langsung menyinggung kementerian negara. Sutjipno, sebagai juru bicara F-PDIP, menyatakan sebagai berikut.

> ...Pada Sidang Umum MPR bulan Oktober 1999, di antara 9 pasal yang sudah diubah terdapat pasal-pasal yang mengenai Kementerian Negara dan Dewan Perwakilan Rakyat. Di dalam sidang PAH I BP MPR, termasuk dalam rapat sinkronisasi dan rapat finalisasi, kita telah mencapai kesepakatan-kesepakatan mengenai Kementerian Negara dan DPR yang kiranya sama-sama kita perjuangkan pada Sidang Tahunan MPR yang akan datang.[1514]
>
> Selanjutnya, pada Rapat ke-7 BP MPR, 2 Agustus 2000, yang dipimpin oleh M. Amien Rais, PAH I BP MPR melaporkan hasil kerjanya mengenai tugas untuk melanjutkan perubahan UUD 1945. Dalam laporan yang dibacakan Jakob Tobing, diketahui bahwa, judul mengenai Bab Kementerian Negara tetap dipertahankan.[1515] Begitu pula dengan materinya, sebagaimana hasil perubahan pertama.[1516] Mengenai penambahan materi atau ayat, karena belum disepakati oleh peserta rapat, pembahasannya dilanjutkan pada masa Perubahan Ketiga.

D. Pembahasan Pada Perubahan Ketiga

Rancangan Materi Perubahan UUD hasil BP MPR RI tahun 1999-2000 Pasal 17 UUD 1945 yang terlampir dalam

[1513] *Ibid*., hlm. 16.
[1514] Risalah Rapat Ke-51 PAH I BP MPR, 29 Juli 2000, hlm. 10.
[1515] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2000, Buku Enam, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 469.
[1516] *Ibid*., hlm. 470.

Ketetapan MPR No. IX/MPR/2000 adalah sebagai berikut.

Bab V
Kementerian Negara
Pasal 17

(1) Tetap.
(2) Tetap.
(3) Tetap.

Pembahasan kementerian negara kembali dibahas pada perubahan ketiga tahun 2001 oleh PAH I BP MPR. Pada Rapat PAH I BP MPR ke-7, 23 Januari 2001, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda pendapat fraksi terhadap program kerja PAH I. F-PPP melalui Zain Badjeber menyatakan bahwa bab mengenai Kementerian Negara yang telah diubah pada perubahan pertama dan perubahan kedua masih relevan untuk saat ini dan mendatang. Pernyataan tersebut sebagai berikut.

> Kemudian, bab-bab mengenai Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Wilayah Negara, Warga Negara dan Penduduk, HAM dan Pertahanan Keamanan Negara telah dirubah dalam perubahan pertama dan kedua, dan bagi kami relevan untuk saat ini dan mendatang.[1517]

Selanjutnya Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengusulkan agar kementerian negara masuk dalam pembahasan rapat karena merupakan salah satu penentu di dalam sistem pemerintahan dan kenegaraan. Berikut ini pernyataannya.

> Kami dari Fraksi PDKB mengusulkan agar pembahasan kita pertama-tama diarahkan kepada hal-hal justru yang mendasar, yang merupakan satu penentu di dalam sistem pemerintahan dan kenegaraan kita...
>
> Oleh karena itu, saya mengusulkan agar pertama, yang kita prioritaskan adalah membahas pemilu sebagai awal daripada kehidupan bernegara...

[1517] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2001, Buku Satu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 221.

Kedua ...

Ketiga ...

Kemudian keempat ...

Keenam...

Ketujuh, tentang kementerian negara ...[1518]

Selanjutnya, pada Rapat Pleno PAH I BP MPR ke-11, 20 Maret 2001, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dihadirkan tim ahli yang sebelumnya ditugasi untuk mengkaji dan meninjau materi rancangan perubahan yang dirumuskan oleh BP MPR. Dalam rapat kali ini, tim ahli memaparkan hasil kajiannya. Dalam paparannya, Sri Soemantri Martosuwignyo dari tim ahli menyampaikan rumusan mengenai struktur kabinet yang disusun oleh tim. Rumusan itu terdiri atas ayat sebagai berikut.

(1) Struktur kabinet harus mendapat persetujuan, mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, karena kabinet itu dibentuk lima tahun sekali. Jadi, setiap kali ada penyusunan kabinet strukturnya itun harus dapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

(2) Dalam mengangkat dan memberhentikan menteri, Presiden harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

(3) Stuktur departemen diatur dengan Undang-undang, ini kesatuan pendapat yang sudah kita capai dalam bidang hukum.[1519]

Sementara itu dalam Rapat PAH I BP MPR ke-13, 24 April 2001, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda penjelasan tim ahli atas pertanyaan anggota PAH I, anggota tim ahli Affan Gaffar mengusulkan agar semua rekruitmen pejabat yang dilakukan oleh Presiden harus melalui persetujuan DPR. Affan mengatakan sebagai berikut.

...Hal itu dapat dilihat dari konteks berikut ini : "DPR atau MPR dipilih untuk masa kerja lima tahun, berhak mengajukan rancangan undang-undang, rencana anggaran, meratifikasi perjanjian internasional dan memberikan

[1518] *Ibid*., hlm. 229.
[1519] *Ibid*., hlm. 306.

> persetujuan atau tidak menyetujui semua *recruitment* yang dilakukan oleh Presiden, seperti pengangkatan menteri atau yang setingkat dengan menteri, duta besar, dirjen, panglima TNI, kepala-kepala staf dan kapolri ".
>
> Jadi, untuk masa yang akan datang kami mengusulkan "agar semua *recruitment* dilakukan oleh Presiden, pengangkatan menteri, pengangkatan Dirjen, duta besar, Panglima TNI, Kepala-kepala badan, itu harus mendapat persetujuan dari DPR. Dan DPR itu cukup melalui komisi, katakanlah untuk masalah Menteri Dalam Negeri itu Komisi II, Menteri Pertahanan itu Komisi I, dari komisi kemudian dibawa ke Rapat Pleno untuk disahkan oleh Pleno. Dan kalau sudah disahkan oleh komisi, seharusnya memang sudah bisa disahkan oleh Pleno.[1520]

Tujuan dari ini semua, menurut Affan Gaffar, adalah demi terciptanya suatu *good goverment* dan meningkatnya profesionalitas para pejabat. Berikut penjelasan Affan.

> Ini dalam rangka menciptakan mekanisme yang menghasilkan *good governance*, melahirkan orang-orang yang betul-betul memiliki kapasitas dalam rangka menjalankan pemerintahan, mencegah terjadinya nepotisme dan lain sebagainya. Jadi, checks yang dilakukan oleh DPR dalam rangka *recruitment* ini merupakan sesuatu yang sangat diperlukan, kalau kita berbicara tentang *good governance*.[1521]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-14, 10 Mei 2001, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda pembahasan perubahan UUD 1945 bidang politik-hukum, anggota tim ahli Bidang Hukum Jimly Asshiddiqie menyampaikan rumusan Bab V Pasal 17 tentang Kementerian Negara versi tim ahli. Berikut ini rumusan Pasal 17 sebagaimana disampaikan Jimly.

> Kemudian Bab V Kementerian Negara. Dalam konsep rancangan PAH I, ini tidak ada masalah mengenai Kementerian Negara ini, tetapi Tim Hukum dan Politik berpendapat ada dua hal yang perlu ditambahkan di sini.
>
> Ayat (1):
>
> "Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara". Hasil Perubahan Pertama itu tidak ada masalah, tetap.

[1520] *Ibid*., hlm. 392.
[1521] *Ibid*., hlm. 392-393.

Ayat (2):

"Presiden mengangkat Menteri-menteri setelah mempertimbangkan pendapat DPR". Ada usul dari kami supaya ada pertimbangan-pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat sebelum menteri-menteri itu diangkat oleh Presiden.

Ayat (3) tetap.

Lalu yang terakhir, pembentukan perubahan susunan dan pembubaran organisasi Departemen Pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang.[1522]

Selanjutnya, Jimly menjelaskan rumusan Ayat (4) sebagai berikut.

Ini perlu dipertegas dalam Undang-Undang Dasar. Kalau personalia menteri itu ditetapkan oleh Presiden setelah mendapatkan pertimbangan, sedangkan untuk organisasinya karena ini menyangkut anggaran, menyangkut soal struktur organisasi sampai ke bawah maka ini harus dengan undang-undang, artinya harus mendapat persetujuan DPR. Sehingga dengan demikian, Presiden siapapun di kemudian hari nanti tidak seenaknya membentuk, membubarkan organisasi-organisasi departemen. Ini kementerian negara.[1523]

Dalam sesi tanya jawab, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mempertanyakan perihal usulan tim ahli agar Presiden meminta pertimbangan DPR dalam pengangkatan menteri. Lukman mengatakan sebagai berikut.

Berikutnya berkaitan dengan Pasal 17 ini hanya pertanyaan sederhana saja. Pasal 17 Ayat (2) di situ dinyatakan Presiden mengangkat Menteri-menteri setelah mempertimbangkan pendapat DPR. Jadi ini kenapa harus diperlukan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat ini. Jadi apakah ini justru nanti tidak malah menyulitkan karena kriteria pertimbangan itu pun juga sangat abstrak sekali. Saya khawatir ini kemudian menjadi polemik yang kemudian tidak berkesudahan, *toh* kita sudah menganut Presidensiil itu. Dan ini dasarnya apa, urgensinya apa ini dicantumkan pertimbangan DPR.[1524]

Senada dengan Lukman Hakim Saifuddin, anggota F-KB

[1522] *Ibid*., hlm. 462.
[1523] *Ibid*.
[1524] *Ibid*., hlm. 478.

Erman Suparno juga mempersoalkan urgensi pertimbangan DPR dalam mengangkat menteri. Erman mengatakan sebagai berikut.

> ...mungkin ada pertanyaan untuk klarifikasi. Pendekatan yang saya ampaikan terutama dalam masalah yang berkaitan dengan manajemen penyelenggaraan negara. Kalau kita tentunya kita tahu mau paham semua bahwa berkaitan dengan *how to manage the country,* tentunya harus ada pemisahan atau garis tegas hubungan antara kelembagaan. Saya melihat bahwa konsep yang disampaikan kepada kita dari Tim Ahli, masih banyak hal yang di dalam konteks manajemen ini rancu. Karena dalam lembaga satu atau ke lembaga yang lain masih ada satu fungsi yang bersifat intervensi.
>
> Yang pertama adalah masalah pendapat kami tentang Kementerian Negara itu Bab V. Pengangkatan Menteri merupakan hak konstitusi Presiden tentunya. Karena ini bagian daripada implementasi pelaksanaan pemerintahan. Agar hak itu tidak disalah gunakan harus ada pedoman yang jelas. pedoman itu dapat ditetapkan dalam undang-undang yang dibuat atau diusulkan oleh DPR. Inilah bentuk pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap penggunaan hak Presiden mengangkat Menteri.
>
> Kemudian yang kedua, tentunya pengangkatan dan pemberhentian Menteri itu menjadi bagian hak yang harus dilindungi oleh undang-undang bagi Presiden. Karena kalau kita berbicara masalah managemen, proses managemen pelaksanaan pemerintahan, kalau mau mengangkat Menteri sebagai pembantu di dalam *operation* itu tidak diberi wewenang atau hak yang jelas, saya pikir ini menghambat justru akan menjadi penghambat pelaksanaan pemerintahan itu sendiri. Itu mengenai masalah kementerian.[1525]

Affandi dari F-TNI/Polri menanggapi usulan tim ahli sebagai berikut.

> Selanjutnya tentang Bab V Kementerian Negara. Tadi ini menyambung
>
> Pak Erman juga, kebetulan mengikat.
>
> Pada Pasal 17 Ayat (2):
>
> "Presiden mengangkat menteri-menteri setelah mempertimbangkan pendapat DPR".

[1525] *Ibid*., hlm. 494.

> Ini akan menimbulkan masalah menurut hemat kami, Pak. Ini pemahaman yang dangkal, mungkin juga salah, mudah-mudahan tidak. Saya berpendapat ini bisa menghambat, mengapa? Pengalaman apa yang terjadi sekarang, misalnya.
>
> Kemudian saya berpendapat bahwa dengan demikian maka Presiden ini harus berasal dari partai yang absolute majority. Kalau tidak alangkah sulitnya menyusun kabinet. Sungguh tidak gampang, akan sulit sekali.
>
> Pengalaman untuk ke arah polarisasi partai yang jumlahnya sedikit dan
>
> memungkinkan *absolute majority* itu mungkin juga tidak mudah untuk negara-negara yang dalam rangka menuju negara yang maju, yang berkembang, ini mohon dipertimbangkan.[1526]

F-KB melalui Ali Masykur Musa menyoroti usulan tim ahli sebagai berikut.

> Pertama bersifat himbauan atau permintaan. Saya ingin menggarisbawahi. Ada kesan kekurangkonsistenan terhadap bagaimana kita merumuskan sistem Undang Undang Dasar kita itu secara komprehensif dan holistik. Apakah kita memang secara khusus memproklamirkan diri dalam sistem pemerintahan Presidensiil? Atau kita memang semi yang masih seperti sekarang? *Quasi* seperti ini, karena proklamasi kita terhadap pemilihan itu mempunyai konsekuensi logis terhadap hak dan kewajiban serta otoritas dari lembaga-lembaga yang ada.
>
> Katakan misalkan, kaitannya kekuasaan pemerintahan negara hubungannya dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam membuat undang-undang. Di sini juga tidak disebutkan sama sekali bagaimana hubungan dua itu dirumuskan. Di satu sisi Pemerintah mempunyai hak berinisiatif, tetapi di sisi yang lain, apa yang teredaksikan di dalam rumusan dari Tim Ahli menyebutkan undang-undang itu hanya dibahas atau disetujui oleh dua lembaga itu.[1527]

Mengenai hak-hak Presiden, Ali Masykur mengatakan sebagai berikut.

[1526] *Ibid*., hlm. 496.
[1527] *Ibid*., hlm. 508.

> Belum lagi kalau kita lihat hak-hak Presiden, yang seyogyanya itu memang menjadi hak konstitusinya Presiden. Misalkan mengangkat dan memberhentikan Menteri. Tetapi, ini juga dibatasi dengan rambu-rambu mempertimbangkan pendapat dari DPR. Ini apakah tidak menimbulkan sebuah pertanyaan hierarki antara Presiden dan DPR itu kembali menjadi atas-bawah. Kalau dulu Presiden terhadap DPR, kecenderungan sekarang ini DPR terhadap Presiden.
>
> Barangkali ini harus kita hilangkan sebuah nuansa kekinian yang melihat situasi sekarang. Ke depan kita harus menghilangkan sebuah personifikasi terhadap individu siapapun Presidennya. Dan kita harus merumuskan itu secara baik. Bolehlah kalau misalnya katakan terhadap struktur, nama departemen dan sebagainya itu, mendapat persetujuan paling tidak berkaitan dengan DPR, karena menyangkut anggaran. Tetapi, menyangkut orang itu juga menjadi wewenang dari Presiden. Kita bisa bayangkan apabila Presiden dan Wakil Presiden sudah terpilih, kemudian terjadi konflik antara Presiden dengan DPR apapun plus DPD kaitannya dengan menyangkut orang, *lha* ini pemerintahan eksekutif itu harus segera berjalan nanti menteri-menteri tidak akan bisa diangkat karena perbedaan itu padahal pemerintahan harus jalan. Dan di mana-mana pemerintahan itu tidak boleh ada kekosongan terhadap kekuasaan itu. Ini yang pertama himbauan saya, sehingga dengan demikian kita akan merevisi atau mentisimatisir lagi terhadap rumusan-rumusan yang telah disampaikan oleh Tim Ahli dan untuk kita bahas bersama dan ini sangat baik sebagai pegangan kita.[1528]

Sejumlah pertanyaan anggota Majelis dijawab oleh Tim Ahli pada Rapat PAH I BP MPR ke-15, 15 Mei 2001, yang dipimpin oleh Harun Kamil, dengan agenda yang sama dari rapat sebelumnya. Anggota tim ahli, Riswanda Imawan, menjelaskan sejumlah pertanyaan dari anggota PAH I sebagai berikut.

> Saya dengan kawan saya Bachtiar itu disuruh menjelaskan mengenai Pasal 17, Kementerian Negara. Berdasarkan atas catatan yang diberikan kepada kami, itu setidaknya ada enam penanya, yaitu Pak Lukman Hakim, Pak Zain

[1528] *Ibid*., hlm. 508.

Badjeber, Pak Erman Suparno, Pak Affandi, Pak Sutjipno dan Pak Ali Masykur Musa. Dari enam anggota dewan yang terhormat ini, sebetulnya persoalannya ada tiga. Persoalan pertama disampaikan oleh Pak Zain Badjeber mengenai judul Bab Kementerian Negara, apakah ini nama fungsi atau bukan? Nanti akan dijelaskan oleh al mukarom Bachtiar Effendi. Kemudian pertanyaan Pak Lukman, Pak Erman, Pak Affandi, Pak Sutjipno dan Pak Ali Masykur Musa sebenarnya sebuah pertanyaan yang sebuah kelangsungan logika. Pak Lukman mempertanyakan mengenai esensi atau pentingnya mempertimbangkan pendapat DPR dalam pengusulan menteri.

Pertimbangan ini yang oleh Pak Sutjipno dan Pak Ali Masykur Musa dianggap sebagai wilayah kabur dan dipertanyakan oleh Pak Ali Masykur Musa apakah bisa

dibenarkan dalam konteks, sistem pemerintahan yang presidensiil itu. Pak Erman Suparno, itu mengatakan bahwa kalau itu terjadi, itu bisa mengganggu proses

operasionalisasi pemerintahan, sebab pengangkatan menteri adalah hak Presiden. Dan juga lebih tegas lagi oleh Pak Affandi dikatakan bahwa pertimbangan DPR itu

bisa menghambat pembentukan kabinet. Sehingga dari rangkaian itu sebetulnya ada tiga masalah yang dipersoalkan oleh anggota Dewan yang terhormat. Yaitu

yang pertama adalah apakah nama kementerian negara itu fungsional atau tidak itu persoalan pertama. Yang kedua, apakah bisa diterima sistem pengangkatan menteri melalui pertimbangan DPR ini dalam prinsip presidensiil. Dan yang ketiga, apakah tidak mengganggu personalisasi pemerintahan. Saya akan berusaha menjawab yang kedua dan ketiga.[1529]

Anggota tim ahli Riswanda Imawan selanjutnya menjelaskan pertanyaan anggota PAH I terkait dengan personalisasi pemerintahan sebagai berikut.

Begini Pak, sebetulnya Pak! Semangat kita adalah, semangat tim adalah supaya politik itu dimainkan sedapat mungkin dengan rasionalitas. Jadi, itu semangat yang ingin kita ciptakan. Dan yang kedua semangat yang ingin diciptakan adalah supaya kita tidak terombang ambing antara dua kutub *executive heavy* atau legislative heavy yang sekarang

[1529] *Ibid.,* hlm. 554.

> kritik yang terbanyak adalah karena kita *swinging* dari *executive heavy* ke *legislative heavy*. Karena itu Pak, posisi kami, posisi tim adalah kita tidak usah terjebak dengan situasi saat ini, Pak.
>
> Jadi, jawaban kami sama sekali tidak dipengaruhi dengan konteks saat ini.Jawaban kami sangat dipengaruhi dengan konteks-konteks yang menurut Pak Ismail Suny tadi *in the future*. Ke depan seperti apa? Dan ke depan seperti apa adalah kita membayangkan sebuah trend modernisasi yang tidak terhindarkan, sebuah trend globalisasi yang tidak terhindarkan, sehingga kita membayangkan sebuah masyarakat modern yang akan tercipta dan per definisi dalam politik. Masyarakat yang modern dalam politik adalah setiap keputusannya didiskusikan dan pelaksanaan dari keputusan itu didelegasikan.[1530]

Mengenai pertanyaan Ali Masykur Musa soal apakah sistem pengangkatan menteri dengan pertimbangan DPR tidak menyalahi kaidah sistem presidensiil, Rismawan Imawan menerangkan sebagai berikut.

> Menjawab pertanyaan yang kedua, apakah sistem pengangkatan ini tidak bertentangan dengan sistem Presidensiil. Menurut ilmu politik, yang disebut dengan sistem Presidensiil adalah mekanisme kerja dimana seluruh proses pelaksanaan tugas di bawah kendali Presiden dan karena itu, tanggung jawabnya ada pada Presiden. Itu Presidensiil.
>
> Sedangkan yang kami usulkan adalah *recruitment*nya yaitu cara mengisi menterinya, bukan menunjuk kepada mekanisme kerjanya. Jadi, bagaimana mengisinya. Cara mengusulkan ini Pak, bisa sangat subyektif. Bukan rahasia lagi yaitu semenjak kabinet ini ada, banyak menteri-menteri yang sebenarnya tidak cocok menempati posisinya. Tidak usah disebutkan nanti malu orangnya, karena itu kawan-kawan saya sendiri. Jadi, subyektifitasnya sangat tinggi.[1531]

Lebih lanjut, Riswanda menambahkan jawabannya sebagai berikut.

> Pak Ismail Suny jadi Presiden kemungkinan saya akan menjadi Menteri Pertahanan. Ini contoh, karena yang

[1530] *Ibid*., hlm. 554-555.
[1531] *Ibid*., hlm. 555.

> diperlukan Pak Ismail yang menjadi Menteri Pertahanan adalah orang Madura. Subyektifitas ini yang bisa membuat kinerja Pemerintahan tidak effektif dan lebih parah lagi akan mengurangi akuntabilitas pemerintahan di mata rakyatnya. Oleh karena itu Bapak-Bapak dan Ibu sekalian, sebetulnya cara meminta pertimbangan kepada Dewan itu sama sekali tidak mengganggu sistem kabinet presidensiil. Kita hanya mengusulkan cara *recruitment*nya, tidak mengusulkan bekerjanya sistem itu. Ini Pak Ali Masykur, kita sebagai kawan bisa berbicara di luar, saya catat.
>
> Usulan pertimbangan ini, Bapak dan Ibu sekalian, sebenarnya tidak lepas dari usulan-usulan yang lain terutama usulan mengenai pemilihan Presiden secara langsung. Karena seperti tadi dijelaskan, yang dijual dalam pemilu adalah kandidat dan program. Jadi, pemilu yang akan datang adalah menjual kandidat sekaligus programnya. Sehingga kembali kepada asumsi kami yang tadi, sehingga rakyat itu bisa memilih secara rasional, betul-betul rasional. Apakah program yang ditawarkan itu sesuai dengan situasinya? Dan apakah kandidat yang ditawarkan bisa melaksanakan programnya? Itu yang *future look*, yang ke depan.[1532]

Riswanda Imawan menjelaskan lebih detail perbandingan antara hak Presiden yang berkaitan dengan menteri dan GBHN. Riswanda mengatakan sebagai berikut.

> Otomatis Bapak dan Ibu sekalian, implikasinya seperti tadi yang telah digambarkan, yang tidak ada GBHN, GBHN itu programnya Presiden. Kalau sampai Menteri-menteri itu programnya betul-betul hak prerogatif Presiden, bisa-bisa yang namanya kabinet itu betul-betul menjadi alat politik Presiden, untuk mempertahankan kekuasaan, misalnya. Jadi, Bapak dan Ibu sekalian, yang kita kejar di sini adalah sebuah produk yang demokratis, sebuah produk dimana orang terbuka untuk menjadi menteri semua.[1533]

Mengenai dampak pertimbangan pengangkatan menteri oleh DPR terhadap efektivitas pemerintahan, Riswanda Imawan menguatkan pandangannya sebagai berikut.

> Pertimbangan DPR itu dibutuhkan dalam empat hal. Ada empat alasan kenapa pertimbangan DPR dibutuhkan.

[1532] *Ibid*.
[1533] *Ibid.*

> Pertama, sebagai peringatan dini agar kabinet tidak menjadi alat politik Presiden. Agar tidak terjadi KKN di sana, karena per definisi yang namanya KKN itu adalah domain publik yang dimainkan di ranah privat. Seharusnya itu publik di privat, itu KKN. Sehingga kalau misalnya programnya sudah Presiden, kemudian menterinya tidak atas pertimbangan Dewan, bisa-bisa kabinet itu super KKN. Kedua Bapak dan Ibu sekalian, sejalan dengan itu, kita berusaha membuat yang namanya Menteri itu kompetitif, dipilih yang terbaik. Sehingga membuka partisifasi bagi rakyat, sehingga secara tidak langsung akuntabilitas kabinet itu di depan mata rakyatnya, tinggi.
>
> Yang ketiga Bapak dan Ibu sekalian, menjamin adanya kualifikasi kualitas dan akuntabilitas menteri, sehingga otomatis menjamin pula kualitas dan akuntabilitas kabinet. Jadi, Bapak dan Ibu sekalian, mungkin Bapak Presidennya tidak bisa melihat karena kedekatannya secara pribadi terhadap calon yang diajukan. Tapi, mungkin orang lain bisa melihat apa kelemahan orang itu. Apa jeleknya kita bertanya.
>
> Kemudian yang terakhir, sebelum *al-mukarom* kita bicara, pertimbangan kepada DPR itu menjamin kualitas minimal dari fungsi negara yang harus diperankan terhadap masyarakatnya. Jadi, jangan sampai kualitas minimal pun tidak bisa diberikan oleh negara melalui menteri-menterinya, dan itu merupakan malapetaka bagi Indonesia, kalau itu terjadi 50 tahun yang ke depan, dimana pada saat itu mungkin Bachtiar Effendy yang menjadi Presiden. Jadi, itu jawaban nomor 3, sehingga cepat dan tepat tanpa mengurangi honor.[1534]

Sementara itu, anggota tim ahli Bachtiar Effendy memberikan penjelasan lebih lanjut terkait dengan Bab V tentang Kementerian Negara sebagai berikut.

> Saya kira kalau kita lihat kembali Bab V tentang Kementerian Negara Pasal 17 Ayat (2). Itu dahulu sebetulnya usulan dari Tim Politik bahkan lebih keras lagi dari ini. Jadi, bukan bertanya sekedar pertimbangan, tapi, persetujuan. Ini sudah diturunkan, dilunakkan dan saya kira kalau Presidennya benar di dalam memilih pembantu-pembantunya, DPR juga tidak akan mencari-cari *execuse* untuk menolak atau memperlambat.

[1534] *Ibid*., hlm. 555-556.

> Kemudian yang kedua berkenaan dengan tugas saya, memang komitmen kita memberi judul-judul yang berdasarkan fungsi. Memang di sana-sini saya kira ada masalah. Memang Kementerian Negara ini betul kata Pak Zain Badjeber, ini bukan fungsi, tapi ini memang struktur. Juga di sana-sini saya kira masih harus diperbaiki. Fungsi legislatif tidak ada di situ, hanya..., fungsi eksekutif yang ada, tapi mungkin istilah itu masih harus kita perbaiki lagi. Tetapi, kalau kita lihat Bab VII, dari empat pasal ini, sebetulnya hanya Ayat (3) saja yang menyatakan soal menteri, dan selebihnya itu berbicara tentang hak-hak Presiden. Jadi, tadi atau kemarin kita mengambil kesepakatan dari Tim Politik, bahwa bab ini mungkin bisa kita pindahkan dalam Bab III, yaitu masuk di dalam fungsi Kepemerintahan.
>
> Saya kira itu Kekuasaan Pemerintahan Negara. Jadi, nanti bisa digabungkan disitu, jadi Bab V tentang Kementerian Negara digabungkan dalam itu. Karena memang tidak bisa mencarikan istilah yang merujuk kepada fungsi tentang ini. Fungsinya membantu tugas-tugas Presiden. Kalau Kementerian sendiri adalah struktur jadi saya kira itu.[1535]

Selanjutnya pembahasan kementerian negara dilanjutkan pada Rapat PAH I BP MPR ke-17, 22 Mei 2001, yang dipimpin oleh Harun Kamil, dengan agenda membahas Perubahan UUD 1945 Bidang Politik dan Hukum. Demi mengakomodasi sejumlah masukan, tim ahli bidang politik dan hukum mengajukan rumusan baru. Akhirnya, tim ahli bersepakat menghilangkan Bab Kementerian Negara dan memasukkan pasal-pasalnya dalam bab tentang kekuasaan eksekutif. Berikut ini keterangan anggota tim ahli, Maswadi Rauf sebagai berikut.

> Kita memang sudah mengadakan beberapa perubahan, beberapa perbaikan untuk menampung pendapat-pendapat yang berkembang di forum ini minggu yang lalu, dua minggu lalu. Akan tetapi pada prinsipnya tidak ada perubahan yang terlalu mendasar dari naskah yang diusulkan oleh Tim Ahli Bidang Hukum dan Politik ini. Jadi tidak ada perubahan yang kami anggap sangat mendasar sebagai akibat dari masukan-masukan itu. Ada beberapa perubahan yang bersifat teknis dan bersifat redaksional.

[1535] *Ibid*., hlm. 556.

> Di antaranya adalah kalau Bapak-Bapak dan Ibu-Ibu lihat naskah terakhir hasil kesepakatan Tim Ahli Bidang Hukum dan Politik tanggal 21 Mei 2001, yang mengalami perubahan antara lain adalah dihilangkannya bab tentang Kementerian dan kemudian dimasukkan ke dalam bab tentang Kekuasaan Eksekutif. Itu Pasal 17 tidak lagi mempunyai judul bab tetapi kita langsung gabungkan dengan bab mengenai fungsi eksekutif. Jadi kita sepakat kemarin, di dalam rapat gabungan kedua bidang ini untuk dengan tegas menyebutkan Kekuasaan Legislatif, Bab II. Kemudian Kekuasaan Eksekutif Bab III. Dan Kekuasaan Yudikatif pada Bab VIII. Jadi kita mengacu kepada tiga cabang kekuasaan politik yang biasa kita temukan, biasa kita gunakan.[1536]

Dalam sesi tanya jawab, wakil F-PBB, Hamdan Zoelva mempertanyakan mekanisme permintaan pertimbangan DPR oleh Presiden dalam pengangkatan menteri. Hamdan mengatakan sebagai berikut.

> Kemudian masalah pengangkatan menteri. Ini persoalan praktisnya. Pengangkatan menteri harus mendapatkan pertimbangan dari Dewan. Dalam berapa lama kira-kira 30 menteri itu mendapat pertimbangan dari DPR. Apakah sudah diperhitungkan atau setelah itu datanglah DPR masa reses lagi satu setengah bulan, dalam berapa lama setelah itu? Sebab proses di DPR ini, proses yang di komisi, di Pansus, baru diserahkan ke Paripurna karena tidak mungkin langsung disahkan di Paripurna, terjadi persoalan. Ini persoalan-persoalan praktis mohon juga diberikan gambaran, apa bisa ini.[1537]

Pembicara selanjutnya, M. Hatta Mustafa dari F-PG menyatakan ketidaksetujuannya terhadap gagasan pertimbangan DPR dalam pengangkatan menteri.

> Kemudian yang ketiga, pengangkatan menteri-menteri harus mendapat pertimbangan atau persetujuan dari DPR. Pada saat yang bersamaan sebenarnya pemilihan Presiden dan pemilihan wakil-wakil rakyat itu dilakukan bersama-sama. Jadi Presiden terpilih, kalau dia menunggu DPR membentuk, ini juga kurang tepat artinya. Dan ini

[1536] *Ibid.*, hlm. 605.
[1537] *Ibid.*, hlm. 627.

mengurangi arti presidensiil itu sendiri. Kita memperluas forum untuk dagang sapi kalau minta persetujuan DPR untuk membentuk cabinet misalnya. Karena ini yang pasti kalau pemilihan Presiden secara langsung, Presiden dengan pembantu-pembantu, jurkam-jurkamnya, baik itu paket yang Wakil Presiden dan sama-sama, itu pasti sudah memilih orang-orang yang kira-kira tepat untuk memimpin negara di masa yang akan datang untuk membantu dia.[1538]

Selanjutnya, Hatta Mustafa menyatakan sistem pemerintahan, sebagai berikut.

Kalau ini dikurangi dengan minta persetujuan lagi dari atau pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat, saya kira ini sudah sama sekali presidensiil kabinet itu sudah *nggak* ada lagi, jadi parlementer kabinet. Jadi saya kira ini gagasan ini barangkali perlu dipertimbangkan kembali atau kita diskusikan bahwa kalau memang Presiden dipilih langsung, dia membentuk kabinet itu dengan orang-orang yang ikut kampanye untuk menggolkan dia pasti itu. Tidak akan mungkin dia minta persetujuan lagi dari DPR atau dari DPD, dan sebagainya. Jadi barangkali ini Pak, istilahnya menurut saya kalau itu memperluas nantinya forum untuk dagang sapi. Dengan alasan macam-macam orang tidak setuju si A, si B, dan si C, padahal itu sangat dIbutuhkan oleh Presiden untuk membantu dia.[1539]

Pertanyaan Hatta Mustafa ditanggapi anggota Tim Ahli, Riswandha Imawan, sebagai berikut.

Kemudian saya masuk ke arena yang ketiga, mengenai Presiden, ya apakah tidak bertentangan dengan presidensil? Ini pertanyaan dari Pak Hatta. Sekali lagi saya ingatkan presidensil itu menyoal mekanisme kerja, ya mekanisme kerja di mana seluruh proses pelaksanaan tugas di bawah kendali Presiden, dan karena itu Presiden harus bertanggung-jawab terhadap keseluruhan tim itu, itu presidensil. Yang kami persoalkan di sini Pak adalah bagaimana mengisi tim itu. Dan mengisi tim itu menurut kami berdasarkan asumsi demokrasi yang kami pegang, dia harus terbuka kepada semua orang dia harus bersikap kompetitif. Sehingga bangsa ini mendapat apa namanya orang yang benar-benar berkualitas. Pada intinya kami

[1538] *Ibid*., hlm. 632.
[1539] *Ibid*.

> ingin posisi menteri karena itu posisi publik dia harus dibuka untuk umum harus kompetitif. Nah, otomatis pak, kalau misalnya itu melibatkan pertimbangan dari DPR, maka aspek-aspek atau dimensi-dimensi yang tidak terlihat dari calon yang hendak ditunjuk Presiden mungkin akan terlihat oleh anggota dewan. Kalau sampai seorang Presiden atau calon Presiden tidak bisa melihat dimensi tidak bisa melihat kompleksitas dimensi seorang calon itu masuk akal. Tapi kalau sampai 500 orang anggota dewan tidak mampu melihat kompleksitas seorang itu keterlaluan Pak, ya yang itu dimaksudkan.[1540]

Mengenai pertanyaan Hamdan Zoelva tentang mekanisme pengajuan pertimbangan kepada DPR, terutama menyangkut jangka waktunya, Riswandha menjelaskan sebagai berikut.

> *Nah*, mengenai pertanyaan berapa lama pertimbangan itu bisa dimajukan, saya kira itu persoalannya, persoalan manajemen waktu dari Presiden. Ya berapa lama, setahun biasanya bapak ibu sekalian kalau seorang Presiden memiliki waktu lima tahun kerja, maka mungkin pada enam bulan pertama dia harus membentuk tim yang solid dan harus membentuk apa memaparkan visi dan misi yang dipahami oleh seluruh tim itu. Kalau enam bulan itu kita *breakdown* ke bawah pak, berapa lama dia harus menjadi calon saya kira pak, paling lama pertimbangan DPR itu sekitar 30 hari atau satu bulan. Ya dalam waktu satu bulan setelah dia dilantik maka Presiden itu mengajukan nama-nama beberapa nama untuk satu calon untuk satu jabatan dan namanya DPR itu hanya memberikan pertimbangan calon-calon mana yang kira-kira pantas untuk itu. Apakah bentuknya dalam bentunya *fit and proper test* atau yang lain. Saya kira terserah para anggota dewan terhormat untuk memutuskannya.[1541]

Selanjutnya pada Rapat PAH I BP MPR ke-20, 5 Juli 2001, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf, dengan agenda Pendapat Fraksi terhadap Hasil Kajian Tim Ahli, anggota PAH I Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengingatkan agar Tim Ahli memegang teguh konsistensi dan tidak berpikir parsial. Selengkapnya pernyataan Seto sebagai berikut.

Tampaknya Tim Ahli PAH I juga terjebak pada rumusan

[1540] *Ibid.*, hlm. 681.
[1541] *Ibid.*, hlm. 681-682.

> yang bersifat parsial, sehingga ternyata terdapat rumusan yang secara sistemik tidak sesuai, atau setidaknya perlu dipertanyakan, misalnya. Jadi, pada kesempatan ini kami hanya menyampaikan beberapa contoh saja dan tidak ingin membahas pasal demi pasal karena diharapkan pembahasan untuk itu ada kesempatan tersendiri. Jadi contoh yang pertama, Tim Ahli PAH I sepakat untuk tetap mengusulkan penggunaan Sistem Kabinet presidensiil dengan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat, akan tetapi juga diusulkan agar menteri-menteri diangkat Presiden dengan persetujuan DPR yang berarti lebih mencerminkan Sistem Parlementer.[1542]

Soedijarto dari F-UG menanggapi usulan Tim Ahli sebagai berikut.

> Mengenai kementerian negara kami setuju dengan tim ahli hanya tidak semua menteri dimintakan pertimbangan DPR hanya Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Dalam Negeri.[1543]

Tanggapan selanjutnya dari Afandi juru bicara F-TNI/Polri sebagai berikut.

> Menyangkut tentang Bab Kementerian Negara dan Bab Pemerintahan Daerah dimasukkan dalam kekuasaan eksekutif, Fraksi TNI/Polri sependapat dengan usul ini dan selanjutnya dibutuhkan penyesuaian dan penomoran dari bab-bab selanjutnya.[1544]

Selanjutnya pada Rapat PAH I BP MPR ke-27, 11 September 2001, yang dipimpin oleh Harun Kamil, meskipun agendanya pembahasan Bab III namun ada pendapat mengenai Kementerian Negara. Soedijarto dari F-UG mengungkapkan pendapatnya sebagai berikut.

> Kalau mau membentuk kabinet di Amerika Serikat harus tanya ke Senat. Menteri pertahanan tanya Senat. Menteri luar negeri tanya Senat. Direktur CIA pun tanya Senat. Kalau kita seolah-olah itu prerogatif. Di sini bedanya Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara. Tapi yang perlu kita nanti carikan yang paling pas adalah rumusan

[1542] *Ibid*., hlm. 744.
[1543] *Ibid*., hlm. 753.
[1544] *Ibid*., 764.

> yang disebut menyelenggarakan maupun apa yang menjalankan kekuasaan pemerintahan. Mengapa kekuasaan pemerintahan negara itu?[1545]

Kemudian pembahasan tentang Pasal 17 secara khusus dilakukan pada Rapat PAH I BP MPR, ke-31 18 September 2001, setelah sebelumnya agenda rapat membahas tentang DPA. Rapat dipimpin oleh Wakil Ketua PAH I Harun Kamil. Dalam pengantarnya, Ketua Rapat mengemukakan hal-hal yang akan dibahas dalam rapat, sebagai berikut.

> Ibu, Bapak dan Saudara sekalian, kita menginjak kepada pasal berikutnya yaitu tentang masalah Pasal 17 mengenai Kementerian Negara, yang mengatur tentang masalah ketentuan Presiden dibantu oleh menteri negara. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam Pemerintahan, ini hasil perubahan pertama. Konsep dari Badan Pekerja atau lampiran Tap MPR Nomor IX/MPR/2000. Itu tidak berubah, tetapi Tim Ahli mengusulkan supaya dua itu Presiden mengangkat menteri-menteri setelah mempertimbangkan pendapat DPR, alasannya adalah untuk supaya dipilih orang yang terbaik, begitu.
>
> Yang ketiga tetap.
> Kemudian empat, ada usul ayat baru, pembentukan, perubahan susunan dan perbaikan organisasi departemen pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang. Ini pengalaman selama ini kan Presiden punya kewenangan merombak penghapusan departemen yang sebetulnya eksesnya atau akibatnya sangat jauh begitu. Sekarang kita mencoba antara kewenangan yang dipunyai oleh Presiden atau hak prerogatif dengan apa yang diinginkan ini coba kita pertemukan dan untuk itu kita minta pandangan dari Bapak, Ibu dan Saudara-Saudara sekalian.[1546]

Harjono dari F-PDIP menekankan pentingnya hak prerogatif Presiden dalam memilih menteri. Meskipun sebenarnya, pendapat ini telah disampaikan dalam rapat

---

[1545] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2001,* Buku Dua, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 293.

[1546] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2001,* Buku Tiga, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 24.

yang mengagendakan pembahasan tentang DPA, sebelum Pasal 17 secara khusus dibahas dalam rapat PAH ini. Harjono mengatakan sebagai berikut.

> Pada pelaksanaan formal melaksanakan itu sebetulnya profesionalisme pegang peran penting di situ dan eksekutif penuh dengan profesionalisme. Tetapi pada soal pilihan di mana Presiden punya wewenang untuk memilih itu sentuhannnya tidak hanya profesionalisme saja, tetapi juga kearifan. Oleh karena itu, di dalam menggunakan *discrimination power* Presiden ada satu range, ada ruang untuk memilih alternatif di antara pilihan alternatif itu. Menimbang kearifan-kearifan yang bisa dipilih. Di samping sebagai kepala pemerintahan, Presiden juga sebagai kepala negara. Di dalam menjalankan fungsi kepala negara-pun juga ada ruang untuk range Presiden melakukannya secara bebas yang kita sebut sekarang sebagai hak prerogatif. Tetapi, hak prerogatif itu jangan kemudian hak prerogatif Presiden memilih menteri itu sebetulnya petes, bukan hak prerogatif karena memang fungsinya seperti itu. Ia ada wewenang-wewenang sebagai kepala negara.[1547]

Pendapat berikut disampaikan oleh anggota F-PDIP lainnya yakni Sutjipno, yang menekankan profesionalisme menteri, sebagai berikut.

> Jadi, jelas sekali di sini bahwa di samping dia memasalahkan tata negara, tetapi dia juga merupakan sesuatu organisasi yang ada *samen werking* dan ada *arbeidsverdeling* dalam mencapai tujuan, itu dari tata negara, kemudian dari administrasi negara, administrasi negara kita lihat bahwa Presiden dibantu oleh para menteri. Saya buka dulu barangnya saya buka dulu pelan-pelan, itu di halaman 20 persandingan Bab V, Pak, Presiden dibantu oleh menteri negara itu ayat satu. Saya loncat ketiga. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Di sini jelas bahwa sistem administrasi negara kita dalam rangka negara sebagai organisasi. Dia menganut *directory system*, bukan *general staff system*. Mengapa? Karena diperlukan satu bidang itu atau urusan tertentu dalam pemerintahan. Jadi ada penajaman profesionalisme di masing-masing departemen, itu sesuai dengan yang dibutuhkan.[1548]

[1547] *Ibid*., hlm. 11.
[1548] *Ibid*., hlm. 15.

Sementara itu, wakil F-PDKB Gregorius Seto Harianto mengemukakan gagasannya tentang kementerian negara, sebagai berikut.

> Pertama, saya kira pada dasarnya saya tetap mendukung hasil dari Badan Pekerja yang lalu, jadi Bab V Kementerian Negara Pasal 17 Ayat (1), (2), (3) ini tetap sebagaimana apa yang tertulis. Tetapi di dalam kerangka menanggapi apa yang diusulkan oleh Tim Ahli, Presiden mengangkat menteri-menteri setelah mempertimbangkan pendapat DPR. Menurut hemat saya ini akan justru melanggar prinsip Presidensiil Kabinet, sehingga menurut saya sebaiknya tetap.[1549]

Mengenai usulan penambahan Ayat (4) Gregorius Seto tidak sepakat. Penjelasannya sebagai berikut.

> Khusus mengenai usulan tambahan ayat, Ayat (4) pembentukan, perubahan susunan perubahan organisasi departemen pemerintahan ditetapkan oleh undangundang, menurut saya kalau ditetapkan oleh undang-undang ini akan sangat kaku. Pada hemat saya andai kata ingin menjaga hal-hal yang pernah terjadi yang akhirnya mengganggu ketentraman masyarakat dan sebagainya dalam rangka pembentukan atau pembubaran departemen, saya ingin mengusulkan bahwa pembentukan atau perubahan-perubahan pembubaran Organisasi Departemen ini justru ditetapkan oleh MPR.[1550]

> Karena dalam pemikiran saya, meskipun nantinya tidak ada GBHN kalau andaikata akhirnya kita nanti setuju tetap ada GBHN alasannya menjadi lebih kuat justru atas dasar GBHN MPR sekaligus menetapkan departemen apa saja yang dibutuhkan untuk melaksanakan program itu. Tetapi andaikata tidak ada Departemen, maaf, andaikata tidak ada GBHN, beberapa waktu yang lalu saya mengusulkan bahwa tetap MPR itu kan mengesahkan atau katakanlah melegetimasikan atau mengukuhkan program yang ditawarkan oleh Presiden di dalam pemilihan Presiden langsung kan. Jadi apa yang disiapkan oleh Presiden itu kemudian disahkan oleh MPR dan pada saat itu juga MPR menyepakati departemen atau organisasi departemen macam apa yang diperlukan, itu kalau diperlukan.[1551]

[1549] *Ibid*.
[1550] *Ibid*.
[1551] *Ibid*., hlm. 25.

Selanjutnya, Seto mengusulkan mengenai pelaksana tugas Presiden apabila berhalangan sebagai berikut.

> Yang berikutnya, saya ingin melontarkan satu pemikiran tambahan, karena pada usulan yang lalu ketika menyangkut perlunya tiga menteri diberi tugas untuk memegang jabatan sementara kepresidenan selama satu bulan andaikata Presiden dan Wakil Presiden sekaligus berhalangan tetap, mendapat waktu satu bulan untuk kemudian menyelenggarakan pemilihan umum atau Sidang Istimewa, maka mungkin ada perlu kita pikirkan suatu rumusan tambahan di sini bahwa untuk jabatan Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan itu perlu mendapat pertimbangan dari DPR. Jadi khusus tiga Menteri itu perlu mendapat pertimbangan karena nantinya oleh Konstitusi ini akan diberikan mandat memegang jabatan sebagai *triumvirat* andaikata ada keadaan darurat di mana Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap sekaligus.
>
> Jadi itu usulan saya, terima kasih.[1552]

Pembicara selanjutnya, Sutjipno dari F-PDIP yang menyampaikan pandangan fraksinya mengenai rumusan Ayat (1) dan Ayat (2) adalah sebagai berikut.

> Forum yang kami hormati, untuk Bab V ini banyak sekali menyangkut diskresi Presiden sebetulnya. Jadi di sini memang harus ada apa namanya sedikit apa namanya kerumusan yang memberikan sedikit keleluasaan. Oleh karena itu kalau ini terlalu dikunci barangkali agak menyulitkan Presiden. Jadi lebih baik kalau mau mengunci itu yang fundamental. Jadi maksudnya saya begini, Ayat (1) saya sarankan tetap, menteri-menteri diangkat oleh Presiden itu tetap dan kemudian kalau dikaitkan dengan Ayat (2) dari Tim Ahli di sini semuanya pertimbangan, Pak Seto tadi menyarankan yang pertimbangan itu yang penting-penting lah, Luar Negeri, Pertahanan, satu lagi apa Pak Seto tadi, Dalam Negeri. Nampaknya begitu yang perlu kita ketahui jadi jangan semuanya lah, tetapi beberapa menteri yang dianggap penting yang mungkin perlu di apa namanya dimintakan pertimbangan DPR.[1553]

Mengenai Ayat (3) Sutjipno berpendapat sebagai

[1552] *Ibid*.
[1553] *Ibid*.

berikut.

> Kemudian Ayat (3), ini menyangkut struktur. Sebetulnya pembidangan departemen. Mengenai pertimbangan departemen ini kalau bisa justru di forum Undang-Undang Dasar ini agak ditetapkan departemen fundamental. Maksud saya departemen yang *cout que cout* harus ada. Tidak boleh tidak ada, itu dulu yang dikunci di situ. Bahwa nanti Presiden-Presiden yang bersangkutan ditiap-tiap priode menambah 1, 2, 3 departemen sesuai perkembangan keadaan itu tidak mengganggu struktur fundamental daripada perwakilan departemen ini. Oleh karena itu lebih baik ditetapkan di sini departemen fundamental, sedangkan tambahnya itulah diskresi atau *freies ermessen* Presiden. Sehingga nanti dia bisa mengikuti perkembangan-perkembangan yang dia akan hadapi pada periode jabatannya. Saya kira itu yang perlu saya sarankan, terima kasih, Pak.[1554]

Kemudian Ketua Rapat, Harun Kamil, menambahkan sebagai berikut.

> Menjadi lebih maju lagi, supaya di konstitusi diatur departemen strategis jangan dirubah-rubahlah seperti beberapa konstitusi negara lain.[1555]

Pembicara berikutnya dari F-PG adalah M. Hatta Mustafa, yang mengusulkan beberapa hal di bawah ini.

> Membicarakan masalah Bab V Kementerian Negara ini kita ingat waktu kita perubahan pertama dulu, saya ingat betul bahwa Ayat (4) yang diusulkan oleh Tim Ahli ini masih kita pending kalau tidak salah, dulu *yah*, yaitu mengenai pembubaran, perubahan, dan penyusunan, pembubaran organisasi departemen itu mestinya mendapat persetujuan dari DPR dulu. Sudah itu hilang disini, jadi, maksud saya, saya cuma mengingatkan yang keempat itu Ayat (4).
>
> Jadi yang pertama tetap menurut kami, sesuai dengan perubahan pertama, Ayat (2) nya tetap dan menurut pendapat kami dalam rangka mengangkat menterimenteri pembantu Presiden apa lagi nanti, Presiden sudah dipilih langsung. Kalau dipilih langsung program-programnya tidak lagi ditentukan oleh GBHN misalnya tetapi justru programnya itu adalah, menteri-menteri yang akan duduk

[1554] *Ibid*., hlm. 25-26.
[1555] *Ibid*., hlm. 26.

dalam kabinetnya tentu sudah mensosialisasikan program-program kampanye Presiden itu sendiri. Jadi dalam hal ini mengangkat menterinya tidak perlu lagi pertimbangan DPR, tetap, artinya hak prerogatif dan memang hak Presiden.[1556]

Lebih lanjut, Hatta menguraikan mengenai Ayat (3) sebagai berikut.

Nah, yang ketiga, Ayat (3) tentunya kita juga dulu sudah sepakat ini kami juga tetap. Hanya memang masalah perubahan atau susunan departemen mesti dibubarkan, jumlah departemennya harus ditambah dulu memang kita bicarakan untuk dipertimbangkan artinya dapat persetujuan DPR. Tetapi kalau sekarang ini kita juga sedang membicarakan Dewan Perwakilan Rakyat sudah tidak berdiri sendiri MPR-nya sudah ada rancangan Dewan Perwakilan Daerah.

Jadi barangkali kalau untuk pembentuk perubahan susunan dan pembubaran organisasi departemen itu ditetapkan dengan undang-undang barangkali ini juga tepat. Karena kalau minta pertimbangan DPR saja tentunya nanti DPD bagaimana. Kalau MPR saja kalau masuk GBHN tetapi Presiden sudah dipilih langsung tentunya dia tidak perlu minta persetujuan DPR kalau mau menunjuk menteri atau dan sebagainya. Tetapi jumlah departemen kalau mau dikurangi atau mau ditambah memang perlu ditentukan.[1557]

Mengenai pengaturan pembubaran dengan undang-undang, Hatta mengatakan sebagai berikut.

Nah, barangkali dalam penentuan ini perlu diatur oleh undang-undang tersendiri supaya jangan mudah Presiden membubarkan semaunya. Mengurangi atau menambah semaunya juga. Kita lihat saja sekarang. Kalau waktu Gus Dur pembubaran kalau waktu Ibu Mega sekarang justru bertambah lagi. Jadi banyak karena Undang-Undang Nomor 22 sudah dilaksanakan sekarang. Tugas-tugas pemerintah departemen sudah diserahkan ke daerah-daerah semua dengan Keppres dan sebagainya. Lalu dibentuk departemen-departemen itu kembali.[1558]

[1556] *Ibid*.
[1557] *Ibid*.
[1558] *Ibid*.

Nah, saya tidak tahu bagaimana tugas menterinya. Lalu bagaimana sekarang tindak lanjut daripada Keppres-keppres yang sudah dibuat dan urusan-urusan sudah diserahkan kepada daerah-daerah, ini jadi masalah lagi. Karena itu barangkali kita pikirkanlah secara baik ini mengenai usul bahwa perubahan, pembentukan perubahan jumlah departemen dan sebagainya ini di masa yang akan datang, apa perlu diatur dengan undang-undang atau hanya persetujuan DPR dan DPD? Kalau barangkali menurut kita bagusnya dalam undang-undang saja. Ini saya kira demikian Pak.

Pak Harun betul bahwa sekarang ini pembentukan kabinet yang banyak departemennya padahal urusannya sudah diserahkan ke daerah, semua sudah diserahkan. Kami tahu persis bahwa ada 16 departemen sudah menyerahkan urusan-urusannya ke daerah dengan Keppres termasuk unit-unit pelaksana sudah diserahkan sekarang ini.

Jadi menterinya ini paling koordinator saja untuk bidang-bidang yang ditangani barangkali, begitu. Saya tidak tahu juga pelaksanaannya. Tetapi Kanwilnya jelas sudah tidak ada lagi di daerah-daerah. Barangkali ini menjadi penglihatan kita yang melihat berjalan tetapi juga jangan sampai mengacaukan otonomi daerah yang sekarang juga sedang berjalan.[1559]

Setelah itu, Patrialis Akbar dari F-Reformasi menyampaikan keterangan fraksinya sebagai berikut.

Pada prinsipnya kami sependapat juga dengan rumusan dari Badan Pekerja yang tetap menyetujui terhadap Bab V Pasal 17 Ayat (1), (2), dan (3). Namun demikian, berkaitan dengan usulan dari Tim Ahli kami akan mengemukakan, pertama Pasal 17 Ayat (2) kami kurang sependapat kenapa? Karena kita memang harus memberikan juga keleluasaan kepada Presiden terpilih untuk menentukan siapa-siapa yang dianggap mampu dan dapat bekerjasama dengan Presiden terpilih. Saya mohon maaf bukan berarti selama ini ada kejadian tetapi kalau DPR juga berperan di dalam menentukan menteri-menteri ini maka pada saatnya nanti kalau sistem politik kita ini tidak mapan maka tidak tertutup kemungkinan di situ akan menghambat justru pelaksanaan pemerintahan di mana Presidennya mengusulkan si A tapi DPR-nya tidak menyetujui.

[1559] *Ibid*., hlm. 27.

> Karena sistem politiknya bisa berubah. Sehingga ini jelas menghambat tugas-tugas pemerintahan padahal di satu sisi Presiden diberikan kewajiban untuk segera secara cepat dan tepat untuk melaksanakan beberapa program-program yang telah selama ini disampaikan kepada masyarakat.
>
> Oleh karena itu, tentunya Pasal 17 Ayat (2) ini memang kami kurang sependapat juga.[1560]

Patrialis menambahkan keterangan mengenai Ayat (4) sebagai berikut.

> Sementara berkenaan dengan Pasal 17 Ayat (4) di mana pembentukan, perubahan dan susunan dan pembubaran organisasi departemen pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang. Sebetulnya kami sangat sependapat dengan rumusan Pasal 17 Ayat (4) oleh Tim Ahli ini, kenapa? Kita berharap ke depan ini semua program-program yang dibuat, apakah itu berbentuk program kerja yang dikampanyekan oleh Presiden itu sendiri, maupun juga GBHN yang akan dibentuk, yang dibuat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat itu akan lebih terfokus. Karena di dalam rumusan kita salah satu wewenang dari MPR meskipun pemilihan Presiden secara langsung kita masih menginginkan agar MPR juga berperan.
>
> Oleh karena itu, di dalam membuat GBHN pun juga sudah terarah karena adanya departemen-departemen yang memang sudah jelas, sehingga lebih fokus. Kalau lebih fokus tentu sasaran akan lebih tepat, itu satu. Yang kedua, tentunya kita juga tidak menginginkan lagi adanya satu situasi yang kita lihat selama ini di mana seorang Presiden begitu terpilih, mohon maaf, saya bilang bisa meresahkan masyarakat juga. Karena memang dengan kewenangan-kewenangan yang dimiliki dengan otoriter-otoriter yang dimiliki bahwa dia adalah seorang Presiden seenaknya membubarkan departemen-departemen yang sebetulnya sudah mapan dan dibutuhkan masyarakat. Tentu kita tidak menginginkan, kita menginginkan begitu Presiden terpilih dia landing dengan beberapa program-program nyata. Kemudian juga departemen-departemen itu.[1561]

Selanjutnya, pandangan F-Reformasi perihal departemen adalah sebagai berikut.

[1560] *Ibid*.

[1561] *Ibid*., hlm. 28.

Kemudian kecuali itu, dengan jelasnya posisi departemen-departemen ini juga tidak lagi kita melihat adanya penggabungan departemen-departemen ketika di dalam perjalanan. Mungkin seorang Presiden sudah tidak suka lagi dengan seorang menteri dibuang terus digabung, ini menjadi masalah juga. Pasti menjadi masalah baik untuk administrasi maupun juga masalah keuangan. Dan ini tentu juga akan berdampak tidak stabilnya pelaksanaan pemerintahan. Kemudian kita tentu selain daripada ditetapkannya jumlah atau bentuk-bentuk departemen di dalam undang-undang kita juga tidak menutup kemungkinan di dalam pelaksanaan pemerintahan. Di perjalanan, akan ada perkembangan-perkembangan yang signifikan sehingga menyebabkan seorang Presiden harus membentuk suatu lembaga-lembaga negara.

Nah, Pembentukan lembaga negara di dalam perjalanan pemerintahan itu seyogyanya kita cantumkan di dalam satu pasal di sini. Karena misalnya kita lihat BPPN, BPPN itu ada suatu lembaga negara yang dadakan muncul karena memang dalam rangka mengantisipasi masalah-masalah kebijakan perbankan. Atau juga seperti sekarang kita lihat meskipun di dalam undang-undang perbankan pertanggungjawaban dari BPPN itu adalah kepada Menteri Keuangan akan tetapi tiba-tiba Presiden mengeluarkan peraturan pemerintah mengambil alih dan meletakan pada posisi Menteri Negara BUMN, ini persoalan juga. Ini kalau dipersoalkan tentu menjadi masalah, oleh karena itu kita tentu ke depan tidak mau lagi pelaksanaan-pelaksanaan pemerintah ini bagaimana bisikan-bisikan kiri kanan atau masukan. Sehingga ke depan betul-betul jalannya sudah mantap.

Kemudian pembentukan lembaga-lembaga baru bukan berdasarkan kepada otoriter tetapi adalah berdasarkan persetujuan wakil-wakil rakyat. Jadi ada tambahan satu ayat Pak Ketua. Jadi usul kami adalah karena memang ini adalah berkembang pembentukan badan-badan atau lembaga-lembaga negara harus atas dasar Dewan Perwakilan Rakyat, jadi ada tambahan. Kami kira demikian, terima kasih.[1562]

Sementara itu Asnawi Latief dari F-PDU menyatakan sebagai berikut.

Kembali pada Pasal 17 ini, pada dasarnya fraksi kami

[1562] *Ibid*.

tetap memberikan hak prerogatif pada seorang Presiden mengangkat dan memberhentikan menterimenterinya. Sama dengan rumusan perubahan pertama, akan tetapi setelah mendengar dan mempertimbangkan rumusan-rumusan Tim Ahli ini fraksi kami menganggap dan juga tadi diusulkan oleh kawan kami juga kebetulan tetangga terhadap jadi usulannya, menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Sedangkan menteri-menteri yang strategis apalah nanti rumusannya seperti Departemen Luar Negeri, Dalam Negeri dan Pertahanan terlebih dahulu Presiden itu meminta pertimbangan DPR, baik mengangkat maupun memberhentikan. Di sini tercermin ini isi kemarin *cantolan* dari Undang-undang Kepresidenan itu. Jadi oleh karena itu kemarin saya sendirian ditanya alasan macam-macam padahal saya cuma mempertahankan putusan Badan Pekerja. Ternyata ini isinya antara lain, di situ kita atur undang-undangnya Kepresidenan.[1563]

Kemudian Asnawi menambahkan pendapatnya mengenai Ayat (4) sebagai berikut.

Kemudian yang kedua, Ayat (4) itu, yang (1) tetap, yang (3) tetap. Ayat (4) ini memang penting untuk diatur. Kalau tidak seluruh departemen minimal departemen-departemen yang strategis. Tetapi menurut saya semua departemen sebab pengalaman kemarin, pembentukan, perubahan, pembubaran departemen itu kan menyangkut soal APBN kita. Departemen baru dibentuk APBN-nya lalu kemana itu, seperti halnya sekarang. Departemen Sosial kemarin sudah digabung dengan Departemen Kesehatan, kesejahteraan sosial, saya tidak tahu bagaimana mengaturnya Dirjen Anggaran itu sebab di tengah Anggaran Belanja Tahun 2001.

Belum lagi yang menyangkut personil, karyawannya. Apabila tidak ada diatur minimal itu ada persetujuan dari DPR kaitannya karena menyangkut soal fungsi DPR itu soal anggaran. Hal-hal yang lain tentunya secara politis karena itu dampaknya sebuah departemen dibubarkan itu kan tanggung jawab DPR. Kita sudah mengalami masa pemerintahan Gus Dur kemarin, dua departemen dibubarkan, mereka membanjir ke DPR. Padahal bukan urusan DPR itu membubarkan tetapi karena ini wakil rakyat,

[1563] *Ibid*., hlm. 29.

> ya DPR yang tanggung jawab. Itu tidak sembarang itu. Tetapi memang tidak atas dasar pengalaman-pengalaman tetapi ini merupakan suatu bukti bahwa pembentukan, perubahan apalagi menyangkut pembubaran organisasi departemen pemerintahan. Itu kalau tidak diatur dengan undang-undang minimal harus mendapat persetujuan dari DPR, sebab itu menyangkut soal fungsi *budget* itu.
>
> Saya kira itu, Saudara Pimpinan. Sekali lagi kami tidak bermaksud mengurangi hak prerogatif Presiden tetapi karena ini menyangkut soal jabatan publik itu perlu 30 pembantu-pembantu Presiden itu minimal menteri-menteri yang strategis terlebih dahulu mendapat pertimbangan pendapat DPR.[1564]

Dari F-KB, Andi Najmi Fuady, menyampaikan tanggapan fraksinya sebagai berikut.

> Nampaknya alur berpikir kita hampir sama walaupun tidak serupa tetapi prinsip bahwa substansi pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri sebagai pembantu Presiden adalah hak konstitusional Presiden. Ini hampir bisa sepaham. Karena apa? Menjadi tidak fair apabila pengangkatan itu harus meminta pertimbangan pihak lain sementara dalam proses kerjanya kalau ada sesuatu dan kemudian harus diberhentikan itu menjadi bagian dari tanggung jawab Presiden. Kemudian adanya semangat dan adanya rumusan tentang konsep pemilihan Presiden satu paket dan secara langsung dan juga adanya rumusan tentang usul mengenai *triumvirat* yang akan menggantikan sementara kedudukan Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhalangan, ini membawa konsekuensi-konsekuensi lain terhadap hal-hal yang sudah pernah kita sepakati.[1565]

Tentang rumusan Pasal 17 Ayat (1), Andi Najmi Fuady mengusulkan perlunya melengkapi redaksinya. Pendapat tersebut sebagai berikut.

> Berkaitan dengan itu, maka kami berpendapat bahwa Ayat (1) rumusan hasil Ayat (1) naskah asli dari Pasal 17 itu substansinya sama. Namun perlu ada perubahan redaksional yang lengkapnya demikian, dalam menjalankan pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri-menteri.

[1564] *Ibid*., hlm. 29-30.
[1565] *Ibid*., hlm. 30.

> Kenapa perlu ada penegasan secara eksplisit begitu? Karena kita sudah belajar dari pengalaman dan menjaga kemungkinan-kemungkinan dari eksploitasi kalimat membantu itu. Seorang menteri tidak boleh melakukan suatu, diminta untuk melakukan suatu pembantuan atau membantu Presiden di luar hal-hal yang berkaitan dengan Pemerintahan. Suatu contoh, karena mungkin Presidennya seorang tokoh parpol maka seorang menteri tidak serta merta bisa dimintai bantuan dalam rangka kepentingan politiknya. Atau karena Presidennya misalkan dari Fraksi Utusan Golongan, tidak serta merta seorang menterinya juga bisa dimintai untuk kepentingan itu. Oleh karena itu, perlu ada penegasan secara eksplisit bahwa seorang menteri itu adalah pembantu Presiden dalam menjalankan pemerintahannya saja.[1566]

Lebih lanjut Andi Najmi Fuady menguraikan mengenai usul adanya *triumvirat* dan Pasal 17 secara umum sebagai berikut.

> Yang Ayat (2) itu naskah asli kami setuju dengan yang naskah aslinya, dan Ayat (3) juga sepakat dengan naskah aslinya. Perlu ada tambahan satu ayat yang tadi disampaikan oleh Pak Seto, konsekuensi dari adanya usul mengenai *triumvirat*, maka saya setuju dengan yang tadi disampaikan Pak Seto bahwa ini menjadi ayat tambahan, dalam mengangkat dan atau memberhentikan Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan, Presiden harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Lepas dari segala argumentasi yang tadi saya sampaikan tiga hal ini sesuatu yang sangat strategis. Saya juga berterima kasih kepada Pak Asnawi Latief yang tadi sudah mendukung usulan saya ini.
>
> Yang berikutnya, mengenai keberadaan daripada Pasal 17 saya berpendapat bahwa sebaiknya pasal ini tetap masuk pada wilayah bab kewenangan eksekutif sehinga tidak menjadi bab tersendiri tapi bisa dikaitkan dengan Bab Kewenangan Eksekutif.[1567]

Pembicara dari F-TNI/Polri, Affandi, juga sepakat dengan yang lain. Mengenai pembentukan dan perubahan departemen, ia sepakat agar hal itu diatur (bukan ditetapkan) oleh undang-

[1566] *Ibid*.
[1567] *Ibid*., hlm. 30-31.

undang. Penjelasannya sebagai berikut.

> Kemudian kami menyarankan untuk Ayat (4) yang dirumuskan oleh Tim Ahli itu dimasukan dalam bab ini, sebagai ayat dari salah satu ayat dari Pasal 17. Dengan pemahaman sebagai berikut: pembentukan, perubahan susunan dan pembubaran organisasi departemen pemerintahan alasan tadi sudah banyak disampaikan oleh bapak-bapak terdahulu. Kami hanya menekankan bahwa itu bukan ditetapkan dengan undang-undang tetapi diatur dengan undang-undang. Sebab pertama dari peristilahan undang-undang bisa menetapkan, kedua kalau ditetapkan dengan undang-undang seolah-olah pengertiannya sesaat diperlukan, proses ditetapkan, prosesnya seperti apa? Tapi kalau diatur dengan undang-undang sudah ada aturannya kalau akan mengubah begini.
>
> Kemudian saya tertarik dengan saran Pak Patrialis Akbar tadi, itu bisa dimasukan jadi disisipkan di situ pembentukan, perubahan susunan dan pembubaran organisasi departemen pemerintahan dan atau lembaga-lembaga negara lainnya diatur dengan undang-undang.[1568]

Selanjutnya, Soedijarto dari F-UG, menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> Mungkin saya kira dengan Bab V Kementerian Negara Pasal 17 yang sudah ada tidak ada pikiran untuk mengubah, tetapi terhadap usulan dari Tim Ahli terutama Ayat (2) yang ada usul supaya dimasukkan menjadi ayat tambahan, kami mempunyai pendapat begini. Pengertian menteri-menteri strategis itu harus dilihat dalam konteks Indonesia.
>
> Menteri Pertahanan Indonesia tidak strategis karena dia tidak mengomandoi Panglima Angkatan Bersenjata seperti halnya Menteri Pertahanan Keamanan Amerika Serikat itu diatasnya kepala staf gabungan. Jadi dia memang *very* apa namanya posisinya sangat kuat. Menteri Pertahanan Jerman itu adalah Panglima Angkatan Bersenjata itu menteri pertahanan, jadi *the commander of the armed forces fested in the hand of the Ministry of Defense.*
>
> Menteri Pertahanan Indonesia itu apa seperti itu? Tidak *kan* Pak. Dia betul-betul administrator kantor departemen pertahanan, bukan mempunyai *commanding role.* Jadi kalau dikatakan nanti *triumvirat* itu termasuk Menteri Pertahanan

[1568] *Ibid.*, hlm. 31.

saya tidak menganggap dalam konteks itu Indonesia tidak tepat. Menteri Luar Negeri pun dalam konteks Indonesia tidak tepat karena Indonesia bukan negara adikuasa yang politik luar negerinya sangat menentukan. Kehidupan seperti Indonesia tapi kalau semuanya semua menteri saja begitu. Jangan ada menteri-menteri strategis karena ternyata tidak ada. Menristek sekarang tidak strategik tapi kalau suatu ketika riset nuklir dan riset *sale* itu, itu menjadi sangat strategis. Jadi Indonesia ini memang tidak ada yang strategis karena jadi tukang-tukang begitu.[1569]

Lebih lanjut, Soedijarto menanggapi Ayat (2) sebagai berikut.

Jadi karena saya menganggap Menteri Pendidikan itu strategis tapi orang menganggapnya tidak strategis, begitu. Karena saya kalau memang Pasal 17 Ayat (2) itu dipasang pasang untuk semua menteri. Supaya setiap menteri itu dapat dukungan semua orang bukan hasil pertemuan-pertemuan tertentu. Tapi *the total community of the political community to supporting the Minister* itu. Ini suatu hal yang menurut saya perlu dipikirkan karena dalam sejarah kita ini pembentukan kabinet ini kan memang kalau jaman Pak Harto kan *the single person*. Jaman yang satu lagi listening to a certain person. Jaman yang terakhir saya tidak tahu listening to whom begitu. Jadi lebih baik *listening to all member of the parliament* menurut saya itu.

Jadi siapapun jadi menteri itu sahabatnya parlemen begitu. Siapapun jadi menteri dikatakan berarti membatasi hak pregrogatif Presiden. Di Amerika Serikat, Menteri Pertahanan memang harus disetujui Senat Menteri Luar Negeri harus disetujui Senat direktur CIA harus disetujui Senat jadi semua yang strategis. Karena kita mencari yang strategik sukar begitu *all the minister are strategic* kecuali ada yang bisa meyakinkan kita ini lebih strategis begitu. Tapi Menteri Pertahanan ternyata tidak strategis karena tidak bisa manggil panglima terus menugaskan panglima tidak bisa itu itu yang terjadi di Amerika Serikat. Amerika Serikat menteri pertahanan itu sangat strategis, di Jerman lebih strategis karena panglimanya adalah menteri pertahanan yang orang sipil.[1570]

[1569] *Ibid*., hlm. 32.
[1570] *Ibid*., hlm. 32.

Soedijarto juga menanggapi Ayat (4) sebagai berikut.

Kemudian mengenai Ayat (4) memang saya merasakan nasibnya kebudayaan pada waktu Presiden Gus Dur ada Departemen Pariwisata dan Kebudayaan nasib kawan-kawan saya di Direktorat Jenderal Kebudayaan itu masih baik karena diurus oleh menteri departemen. Setelah sekarang menjadi menteri negara kita tidak tahu alasannya apa akibatnya kawan-kawan itu jadi kasihan kepingin kembali ke induknya.

Sedangkan Undang-Undang Dasar 1945 masih belum memisahkan kebudayaan dari pendidikan. Bab XIII Pasal 31 dan Pasal 32 itu satu nafas pendidikan dan kebudayaan. Tapi dua Presiden tidak melihat itu, karena itu susunan departemen untuk disusun dengan UU takes time toh, masa Presiden dilantik menunggu UU begitu, karena itu harus ada mekanisme bagaimana departemen itu di-*sounding* oleh Presiden kepada parlemen. Tapi tidak usah dengan undang-undang. Kalau undang-undang kan, Bapak-Bapak lebih tahu dari saya. Berapa undang-undang itu jadi apa Presiden dilantik belum ada menteri ada departemen tunggu undang-undang begitu, jadi ini terlalu lama menurut saya.

Tapi kalau mendengarkan pertimbangan parlemen, DPR, saya kira itu wajar. Jadi andaikata dikatakan mengapa Departemen Kebudayan masuk dalam menteri negara sedangkan di sana ada direktorat riset, direktorat macam-macam itu menteri negara ini kan tidak ada yang menanyakan dan sayang kawan-kawan di DPR pun tidak ada yang tanya. Mengapa nasibnya Direktorat Jenderal Kebudayaan itu sekarang jadi apa namanya, tidak ada di bawah Menteri Negara di Direktorat Jenderal Kebudayaan. Direktorat Jenderal kan tidak ada, jadi apa kan belum jadi sekarang belum diberi nama.

Jadi ini adalah pengalaman sejarah yang perlu mempengaruhi kita bagaimana caranya supaya Presiden mempunyai kewenangan tapi ada *check* maka *check*-nya tadi departemen strategis menterinya mendapat pertimbangan dari DPR tapi tidak usah tiru Amerika Serikat bahwa Menteri Pertahanan itu strategik mungkin Menteri Pendidikan lebih strategik dari Menteri Pertahanan karena saya orang pendidikan.[1571]

[1571] *Ibid*., hlm. 33.

Mengenai perubahan ayat-ayat dalam Pasal 17, Soedijarto mengatakan sebagai berikut.

> Jadi ini hal-hal yang menurut saya perlu kita pikirkan. Jadi Ayat (2) bisa menjadi Ayat (4) dan Ayat (4) bisa menjadi Ayat (5). Tapi Ayat (5) tidak disebut dengan undang-undang tapi dengan pertimbangan DPR supaya ada kehati-hatian. Demikian juga menteri-menteri mendapat pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi ini kan kerjasama.[1572]

Pembicara selanjutnya, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP, pertama-tama mengomentari judul Pasal 17. Komentarnya sebagai berikut.

> Pertama-tama kami ingin mengomentari tentang judul daripada Pasal 17 ini, jadi judul Kementerian Negara memang perlu kita pertimbangkan kembali. Apakah hal-hal yang berkaitan dengan kementerian ini, akan tetap kita buatkan judul tersendiri atau sebenarnya kementerian ini hakekatnya adalah bagian dari kekuasaan pemerintahan negara. Kami sendiri lebih melihat bahwa ini sebenarnya cabang saja dari kekuasaan pemerintahan negara, sehingga akan lebih baik bila tidak berdiri sendiri artinya tidak menjadi judul tersendiri dari Pasal 17 ini, itu yang pertama.
>
> Yang kedua, menyangkut ayat-ayat. Jadi di sini ayat pertama itu tetap sebagaimana naskah lama. Lalu ayat keduanya memang di sini seperti yang dikomentari kami termasuk yang tidak atau belum bisa menerima argumentasi atas dasar apa pengangkatan menteri-menteri oleh Presiden itu harus mendapat pertimbangan Dewan, DPR. Apalagi persetujuan kalau persetujuan itu jelas tidak mungkin begitu. Karena begini analisisnya sama dengan apa yang disampaikan oleh Pak Soedijarto tadi. Jadi kita ini adalah *presidential system* apalagi pemilihan Pesiden itu kelak kita sudah sepakat akan langsung, meskipun perbedaan yang ada pada kita hanya menyangkut jika tidak ada yang mencapai lebih dari 50% itukan muara akhirnya, tapi *starting* awalnya itu sebenarnya sudah sama pemilihan langsung begitu.
>
> Jadi *presidential system* ini harus betul-betul kita tegakkan, jangan lagi kemudian ketika Presiden yang sangat

[1572] *Ibid*.

> *legitimate* itu karena langsung dipilih oleh rakyat kemudian ketika ingin menetapkan atau mengangkat pembantu-pembantunya itu kemudian masih juga harus di dalam tanda kutip diintervensi oleh legislatif begitu. Jadi pertama memang tidak ada alasan yang cukup kuat bagaimana kita menetapkan menteri-menteri yang strategis itu dalam konteks *triumvirat* juga kalaupun harus seluruh menteri memerlukan pertimbangan itu apa dasarnya begitu.[1573]

Selanjutnya, Lukman Hakim Saifuddin menjelaskan peran dewan sebagai berikut.

> Jadi artinya Dewan itu sebenarnya tidak memiliki kewenangan untuk memberikan pertimbangan. Belum lagi kemudian kalau kita mencermati makna dari pertimbangan itu apa. Pertimbangan itu kan sesuatu yang tidak mengikat sama sekali. Hanya sekedar untuk menjadi perbandingan atau masukan, *toh* kalaupun Presiden katakanlah tidak menghiraukan pertimbangan itu, itu tidak memiliki konsekuensi hukum sebenarnya pertimbangan itu. Jadi buat apa? Bahkan dengan cara seperti itu, itu justru akan memperkeruh kalau pertimbangan Dewan tidak dihiraukan oleh Presiden itu justru akan memperkeruh hubungan eksekutif-legislatif karena secara hukum pun tidak mempunyai kekuatan apa-apa.
>
> Jadi ini sesuatu yang menurut saya tidak kurang bermaknalah, jadi rumusan pertimbangan itu. Jadi biarkan Presiden yang sudah dipilih oleh rakyat biarkan dia diberikan kewenangan penuh untuk menentukan siapa pembantu-pembantu yang terbaik menurutnya yang mungkin menurut Dewan belum tentu terbaik tetapi ini kan karena kita sudah melakukan kontrak sosial Presiden ini *fixed term* lima tahun, biarkan selama lima tahun dia melakukan apa yang menurutnya itu terbaik begitu.[1574]

Lukman Hakim Saifuddin kemudian mengemukakan pendapatnya mengenai Ayat (3) dan (4) sebagai berikut.

> Ayat (3) tidak ada persoalan demikian pula Ayat (4) jadi memang kami sendiri masih juga belum bisa mendapatkan semacam keyakinan perlunya pembentukan perubahan dan pembubaran organisasi departemen itu harus ditetapkan dengan undang-undang atau harus mendapatkan

[1573] *Ibid*., hlm. 33-34.
[1574] *Ibid*., hlm. 34.

persetujuan Dewan.

Jadi tadi sudah disampaikan bagaimana sulitnya pembentukan, pembubaran atau bahkan perubahan itu harus melalui undang-undang itu prakteknya tidak mungkinlah. Saya tidak bisa membayangkan itu bagaimana itu prakteknya nanti. Atau katakanlah harus dengan persetujuan Dewan lalu kemudian kalau Dewan tidak menyetujui itu bagaimana itu lalu jalan keluarnya. Misalkan saya Presiden saya perlu Departemen A, DPR tidak setuju dengan departemen A. Kalau saya Presiden perlu Departemen A DPR tidak setuju dengan Departemen A maunya B, lalu kalau kedua belah pihak tidak ada titik temu lalu bagaimana itu.

Jadi menurut saya kalau kita sudah sepakat dengan *presidential system* janganlah membuat hal yang aneh-aneh begitu apalagi harus dengan persetujuan MPR tadi saya dengar dan sebagainya. Jadi biarkanlah ini kewenangan Presiden diskresi istilah menurut Pak Sutjipno ini, itulah ini bagian dari cabang kekuasaan pemerintahan negara. Berikan itu kewenangan meskipun saya tidak menggunakan prerogratif karena istilah ini kan sebenarnya istilahnya apa kerajaan Inggris lah yang tidak, raja itu tidak bisa berbuat salah, itu artinya kewenangan Presiden itu.

Jadi ini yang menurut hemat kami perlu dicermati betul jangan sampai saya khawatir. Karena kita ini sebenarnya juga bagian dari parlemen sehingga seringkali agak bisa dalam melihat persoalan begitu. Saya khawatir betul kalau memang rumusan-rumusan yang disampaikan oleh Tim Ahli ini kemudian menjadi perubahan Undang-Undang Dasar kita maka seorang Presiden ke depan itu akan sulit sekali bekerja untuk menjalankan program-progamnya.[1575]

Pembicara selanjutnya adalah Rosnaniar dari F-PG. Ia memaparkan pendapat fraksinya sebagai berikut.

Kita sedang membahas Bab V Kementerian Negara. Bab ini telah lama kita bahas waktu perubahan yang kedua sehingga hasilnya pada Pasal 17 Ayat (1), Ayat (2) dan Ayat (3) ini masih ada yang disepakati oleh Tim Ahli ada yang ditambah, maka Ayat (1) kita menyetujui itu sebagaimana yang disampaikan oleh fraksi kami. Kemudian Ayat (2) ini ada semacam memberi suatu kekuatan kepada DPR

[1575] *Ibid*., hlm. 34-35.

agar pengangkatan menteri-menteri itu mendapatkan pertimbangan dari DPR oleh Tim Ahli.

Memang, begitu pemerintahan kita beralih dari Presiden kita yang keempat kepada lima, dilantiklah Presiden dan Wakil Presiden yang ditunggu-tunggu masyarakat adalah suatu perubahan. Dihitung-hitung hari waktu itu hari pertama satu minggu dua minggu tiga minggu.

Apabila pengangkatan menteri-menteri ini setelah mendapatkan pertimbangan itu memang waktunya cukup lama sehingga akan mempengaruhi kepada keadaan ekonomi kita. Maka saya berpendapat bahwa Presiden mengangkat menteri itu seperti Ayat (2) tetap tidak mendapatkan pertimbangan DPR. Meskipun ada teman mengatakan tadi bahwa ada tiga menteri yang strategis itu perlu pertimbangan.[1576]

Seperti rekan se-fraksinya terdahulu, Rosnaniar juga mengemukakan pendapat bahwa pembentukan dan pembubaran departemen harus diatur dengan undang-undang. Pendapatnya seperti berikut.

Memang di negara kita ini tidak tetap tidak ada apa yang namanya itu yang akan berubah, satu masa Presiden yang strategis itu belum tentu sama dengan Presiden sesudahnya. Kalau saya sependapat dengan Pak Soedijarto barangkali pada suatu saat menteri yang strategis itu adalah Menteri Pendidikan karena semua orang mendambakan terhadap pendidikan ini, bisa jadi. Jadi oleh karena itu, di sini cukup dengan Ayat (2), pada Ayat (3) tetap. Ayat (4) ini masalah pembentukan dan perubahan bukan penggabungan begitu beberapa departemen, dua departemen likuidasi timbul keresahan di kalangan masyarakat dan anggota DPR memberikan pertanyaan kepada Presiden apa dasarnya departemen ini dibubarkan, sehingga terjadi perdebatan. Akibat dari perdebatan itu hasilnya kurang menyenangkan dan sampai kepada buntut-buntutnya sekarang. Di mana beberapa departemen yang dibubarkan itu mempunyai karyawan-karyawan di daerah-daerah sampai ke tingkat dua yang sekarang ini belum ada penyelesaian.

Oleh karena itu, kami berpandangan agar membentuk departemen yang baru serta membubarkan departemen yang baru perlu diatur dengan undang-undang. Supaya

[1576] *Ibid*., hlm. 35.

jangan terlalu mudah membubarkannya itu. Bukan berarti kita mengurangi ruang lingkup kerja daripada Presiden tetapi kita perlu memberikan suatu pertimbangan agar membentuk suatu departemen itu berdasarkan undang-undang, karena undang-undang ini bukan DPR saja yang membuat tetapi antara pemerintah juga dengan DPR. Jadi ada semacam bersama-sama di dalam memutuskan dalam rangka tidak terlalu mudah membubarkannya.[1577]

Slamet Effendy Yusuf dari F-PG menambahkan keterangan rekannya, Rosnaniar, sebagai berikut.

Saudara Pimpinan dan rekan-rekan sekalian.

Kalau kita perhatikan di dalam Undang-Undang Dasar ini ada dua kata, ada dua tempat yang memakai kata dibantu. Jadi yang pertama kalau tidak salah di Pasal 4 Ayat (2) di mana Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden dan baru di Pasal 17 ini ada kata lagi dibantu. Jadi dengan kata lain seperti tadi dikatakan oleh Saudara Lukman, saya kira kita perlu untuk merenungkan apakah ini sebuah bab yang harus diekslusifkan semacam ini, atau ini adalah bagian dari sebagaimana Bab Wakil Presiden juga tidak ada. Jadi oleh karena apa, Wakil Presiden maupun menteri ini sama-sama tugasnya yaitu membantu Presiden. Kenapa menteri-menteri ini menjadi dikhususkan itulah sebuah pertanyaan besar.[1578]

Slamet Effendy Yusuf kemudian menganjurkan untuk membedakan menteri sebagai personal dari organisasinya. Anjuran Slamet tersebut sebagai berikut.

Kemudian yang kedua, yang berkaitan dengan perubahan-perubahan yang sudah dilakukan, melalui Perubahan Pertama dan ya Perubahan Pertama. Saya pribadi ingin mengatakan bahwa ini sudah biarkan saja seperti itu. Artinya ini saya kira kita sudah merubah apa yang menjadi rumusan awal. Di sini lebih mempertegas mengenai bagaimana menteri itu diangkat dan diberhentikan. Saya kira memang itu wewenang Presiden karena itu merupakan hak Presiden lah di dalam sistem presidensiil ini.

Kemudian setiap menteri membidangi urusan tertentu juga seperti itu. Tetapi kita perlu juga memikirkan dan membedakan antara institusi di mana menteri itu bertugas

[1577] *Ibid*., hlm. 35-36.
[1578] *Ibid*., hlm. 36.

dan menterinya itu sendiri.

Kalau berkaitan dengan menterinya siapa yang mau ditunjuk, apakah itu Pak Pataniari, apa Pak Katin Subyantoro itu sepenuhnya harus menjadi wewenang Presiden. Tapi institusinya, wadahnya, itu yang harus dipersoalkan khususnya adalah wadah-wadah yang kita sebut dengan departemen, yang selama ini hampir dari satu pemerintahan ke pemerintahan lain selalu diperlukan di dalam rangka mengelola negara ini. Sebut saja misalnya yang namanya Departemen Pendidikan itu sejak zaman *dal* sampai zaman *wau* itu, tetap ada begitu.

Artinya sejak dahulu sampai hari ini selalu ada departemen semacam itu. Begitu juga ada departemen tertentu seperti misalnya Departemen Pertahanan itu juga sejak dulu ada dan sebagainya. Kita juga pernah mengenal ada departemen yang sebenarnya sejak kemerdekaan ada seperti Departemen Penerangan baru dihapuskan kurang lebih dua tahun yang lalu dan juga Departemen Sosial itu juga sudah sangat lama.

Nah, implikasi dari setiap perubahan departemen yang secara *ajeg* itu sudah ada di dalam sistim pengelolaan negara melalui pembubaran atau perubahan ternyata sangat luas. Bukan saja terhadap hal-hal yang ada kaitannya dengan personil, pegawai-pegawai, di departemen tersebut tapi juga terhadap proses-proses yang terjadi di lembaga lain dalam hal ini katakanlah di DPR. Karena bagaimanapun juga proses model penganggaran misalnya itu juga saya kira selalu selain ada dinamika itu juga ada pattern tertentu yang kalau itu tidak diikuti seringkali perubahan-perubahan itu juga tidak mudah untuk selalu segera dilakukan adjustment dan penyesuaian. *Nah*, dengan membedakan antara menteri yang sepenuhnya menjadi hak *freies ermessen* dari Presiden dalam sistim presidensial, maka saya kira wadahnya atau yang namanya departemen itu adalah mestinya adalah dengan, kalau dulu dalam Panitia Ad Hoc III itu kita sebut dengan pertimbangan DPR. Nah, tentu yang namanya pertimbangan DPR itu bisa dalam bentuk merubah undang-undang kalau itu ada undang-undangnya atau yang lain-lain. Tetapi kalau kita terlalu mudah untuk membiarkan dilakukannya pembubaran, pergantian, penggabungan, dan sebagainya oleh Presiden tanpa melakukan pertimbangan kepada DPR akibatnya sudah pernah kita alami. Saya kira *preseden* buruk yang

semacam itu seharusnya tidak kita lewatkan begitu saja untuk tidak jadi bahan pemikiran kita untuk bersikap seperti apa.[1579]

Selanjutnya Slamet mengusulkan beberapa hal menyangkut Kementerian Negara. Berikut ini pendapat F-PG.

Jadi kami ingin mengusulkan agar supaya dalam kaitannya dengan menteri-menteri diangkat dan diberhentikan itu sepenuhnya wewenang Presiden tetapi dalam kaitannya dengan pembentukan dan perubahan DPR *eh* pembentukan dan pembubaran departemen ini saya ingat maklumat aja itu, ya saya pas melirik Mas Andi Nadjmi lalu jadi ini, pembentukan dan perubahan departemen itu seharusnya atau selayaknya itu memperoleh pertimbangan dari DPR. Tetapi saya tidak setuju kalau sampai mengenai bentuk organisasinya itu sampai harus diminta persetujuan DPR. Kalau itu biar saja lentur ada di dalam departemen itu tetapi pembentukan departemennya itu tidak selentur itu.

Sekarang pertanyaannya adalah bagaimana menteri-menteri negara yang tidak memegang suatu departemen. Di sini menurut saya di sini letak kebebasan Presiden kalau dia menganggap misalnya ada titik berat tertentu yang ingin dia capai, di sini dia bisa mengangkat menteri urusan tertentu apa saja. Sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 17 Ayat (3) yang sudah kita setujui setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan itu maksudnya pada waktu itu adalah mewadahi menteri negara yang ditugaskan oleh Presiden untuk mengurusi bidang-bidang tertentu.

Saya kira itu Saudara Pimpinan dan rekan-rekan sekalian.[1580]

Sementara itu I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP mempersoalkan penolakan *executive heavy* yang justru berdampak pada *legislative heavy*. Pendapatnya tersebut sebagai berikut.

Dulu Undang-Undang Dasar yang kita amendemen ini dikritik karena terlalu *executive heavy*. Sehingga ada rumor yang mengatakan seolah-olah Presiden Indonesia itu bisa berbuat apa saja kecuali mengubah jenis kelamin seseorang.

[1579] *Ibid*., hlm. 36-37.
[1580] *Ibid*., hlm. 37-38.

Jadi seperti semboyan dulu yang berlaku pada parlemen Inggris.

Nah, saya khawatir kalau pendulum itu kemudian bergerak menjadi *legislative heavy*, sementara sistem yang kita pilih itu adalah Presidensial sistem dengan kewenangan untuk membentuk dan menjalankan pemerintahan yang sesungguhnya *fries ermessen*-nya itu harus lebih leluasa diberikan kepada Presiden timbang dalam *parliamentary system*, maka boleh dong saya mengikuti guru saya Pak Tjipno ya.

Maka usul yang disampaikan oleh Pak Lukman Hakim Saifuddin tadi, kali ini kompak PDI-P dengan PPP. Itulah pertimbangan yang mesti kita cermati dengan baik begitu, yaitu bahwa untuk pengangkatan menteri-menteri atau Pembantu Presiden yang tadi digaris bawahi mungkin Pak Slamet sedang nyari-nyari pembantu sampai hafal bahwa ada dua kata bantu itu yang dua itu, ada masalah dengan pembantu itu tadi.[1581]

Kemudian, Palguna menanggapi mengenai penyebutan undang-undang dalam pembentukan dan pembubaran departemen. Selengkapnya sebagai berikut.

Ada hal penting yang perlu digarisbawahi di sini bapak-bapak itu adalah bagian dari kewenangan Presiden dalam menyelenggarakan roda pemerintahan dalam kerangka *Presidential System* itu. Kalau sampai hal yang demikian yang memang sudah lazim berlaku dalam Sistem Presidensial di mana pun itu bekerja itu juga masih ada campur tangan parlemen, saya khawatir nanti ada tidak yang mau tertarik menjadi Presiden Republik Indonesia di masa yang akan datang ini. Ini pertanyaan buat kita.

Karena begini kalau yang menjadi soal adalah pengalaman ketika terjadinya pembubaran departemen pada waktu yang lalu, maka di situ sesungguhnya bisa saja di, seperti yang disarankan oleh Pak Slamet Effendi Yusuf tadi, juga itu mungkin dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Apakah nanti itu bisa juga diartikan persetujuan atau tidak, karena kalau sampai itu harus diatur dengan undang-undang.

Kemarin penundaan pengumuman dua minggu saja sudah ributnya luar biasa dan pasar langsung bereaksi

[1581] *Ibid*., hlm. 38.

negatif dengan soal-soal kalau ada hal itu apalagi kalau diatur harus dengan undang-undang begitu. Tadi sudah dikoreksi oleh Pak Affandi terima kasih. Memang itu perlu kita perhatikan yaitu bahwa kalau itu ditetapkan dengan undang-undang. Jadi harus membuat undang-undang khusus untuk menetapkan menteri atau untuk undang-undang membentuk suatu departemen atau membubarkan suatu departemen.[1582]

Oleh karena itu Palguna berpendapat peran Dewan cukup pada pengawasan saja.

...dalam hemat saya atau dalam hemat kami itu cukuplah kalau memang bahwa harus ada pengawasan dari Dewan dalam soal itu karena Dewan kena getahnya mungkin, didatangi, didemo terus menerus karena akibat dari pembubaran satu departemen yang tidak terselesaikan masalahnya hingga sekarang umpamanya. Rambu-rambunya diletakkan di dalam Undang-Undang Dasar dalam bentuk bahwa itu ada pertimbangan DPR. Saya kira kalau sampai sebatas itu barangkali masih bisa diterima tetapi kalau sampai mengatur dengan undang-undang saya kira itu menjadi *heavy*, *heavy legislative* untuk soal ini.

Terima kasih.[1583]

Pada akhir rapat, Ketua Rapat, Harun Kamil, merangkum usulan dan gagasan yang berkembang di dalam rapat. Rangkumannya sebagai berikut.

Dengan demikian semua telah berbicara sebanyak 12 orang untuk membahas Pasal 17 tentang Kementerian Negara. Jadi kita membahas ini karena memang ada usulan dari Tim Ahli. Pertama mengenai judul hampir semuanya setuju tetap kecuali PPP minta dipertimbangkan untuk ditiadakan sebagai bagian daripada sistem penyelenggaraan Pak Slamet ya berdua.

Kemudian Presiden dibantu oleh menteri negara ini kalau Pak Slamet, Pak Andi Nadjmi pakai istilah bukan begitu, pakai istilah dalam menjalankan pemerintahan Presiden dibantu oleh menteri-menteri. Jadi kita perubahan atau istilahnya penyempurnaan redaksi serta pembantu.

Kemudian yang berikutnya mengenai menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden ada yang berpendapat ia

[1582] *Ibid*., hlm. 38-39.
[1583] *Ibid*., hlm. 39.

> tetap seperti ini untuk menunjukan kabinet Presidensiil. Kemudian ada yang berpendapat supaya untuk menteri-menteri tertentu harus mendapat pertimbangan dari DPR.
>
> Kemudian mengenai masalah departemen itu. yang paling tinggi minta supaya ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar sama Pak Tjipno tadi. Kemudian MPR oleh Saudara Seto yang sudah tiada kan begitu, tidak ada di ruangan maksudnya. Saya perjelas Saudara Seto yang telah tiada di ruangan ini. Kemudian ada yang supaya diatur dalam undang-undang kan, begitu. Kira-kira variannya. Adalah di sana dengan berbagai pertimbangan misalnya kalau departemen itu memang eksesnya besar kalau dirubah.
>
> Sebab kita bisa merasakan pengalaman kemarin bongkar pasang itu yang korban adalah pegawai dari departemen yang bersangkutan. Jadi mesti ada kepastian hukum. Tetapi tetap jangan meninggalkan semangat dari bahwa pemerintahan kita adalah pemerintahan presidensial. Itulah catatan-catatan yang kita bisa tangkap dari pertemuan hari ini 12 orang pembicara. Jadi saya kira bisa masuki kepada Tim Kecil untuk melakukan perumusan dan untuk itu kami ucapkan terima kasih...[1584]

Selanjutnya pembahasan tentang Kementerian Negara dibahas dalam Rapat Tim Kecil, 18 September 2001. Ketua rapat Harun Kamil menanyakan kepada pada peserta rapat tentang konsep Pasal 17 Ayat (3), sebagai berikut.

> Baik, kita ke Pasal 17 Kementerian Negara. Jadi sepakat untuk ke konsep yang lama ya? Ini Kementerian Negara Pasal 17 Ayat (3) itu yang merumuskan Pak Harjono itu, "setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan". Bisa diterima ini ya? Baik. Kecuali PAN ya? Yang Ayat (4) gimana ini?...[1585]

Kemudian Slamet Effendy Yusuf dari F-PG memberi tanggapan sebagai berikut.

> Saya kira andai kata itu mau kita pertimbangkan, ada. Yang pertama dibuang dari kalimat itu, soal organisasi departemen itu. Kata organisasi dibuang dulu. Jadi yang kita maksud itu, departemennya. Ya *bracket*, *okelah*. *Nah*, kalau yang lain juga meminta hapus, sudahlah *gitu*.

[1584] *Ibid*.
[1585] *Ibid*., hlm. 63.

> Departemen pemerintahan, itu saya kira organisasi sudah ya. *Nah*, sekarang pilihannya, saya kira soal badan atau lembaga negara. Apakah akan tetap ada?
>
> Kemudian saya kira pilihan yang kedua adalah soal undang-undang atau dengan pertimbangan DPR. Kalau kita sepakat, sebenarnya andai kata sampai tingkat departemen sajalah. Baru kita berdebat tentang apakah dengan persetujuan, apakah dengan undang-undang.[1586]

Terkait dengan Ayat (4) Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP memberi pertanyaan sebagai berikut.

> Jadi begini. Kami masih belum bisa membayangkan, mungkin nanti perlu ada klarifikasi bagi yang menyetujui atau mengusulkan, Ayat (4) baru ini, bagaimana itu gambaran prakteknya nanti di lapangan. Isi dari undang-undang yang mengatur tentang pembentukan, perubahan susunan dan pembubaran departemen, itu bunyi undang-undangnya itu seperti apa kira-kira? Bagaimana mengaturnya itu? Karena kami belum bisa menggambarkan atau membayangkan itu.[1587]

Atas pertanyaan Lukman Hakim Saifuddin, Yusuf Muhammad dari F-KB memberi tanggapan sebagai berikut.

> Sama sebetulnya substansinya dengan itu. Karena lebih dari itu mungkin maksudnya perubahan susunan itu, susunan apa? Kalau itu pembentukan perubahan susunan pembubaran artinya kan perubahan susunan departemenpemerintahan. Mungkin maksudnya perubahan itu kalau ada dua departemen dijadikan satu. Mungkin maksudnya begitu mungkin. Saya teruskan.
>
> Yang terakhir kita mesti mempertimbangkan ini soal undang-undang dan dengan pertimbangan DPR itu. Karena kalau undang-undang itu kan memang lalu bisa berkepanjangan itu. Bisa berkepanjangan. Itu saja gambaran yang ada dalam pikiran saya.[1588]

Sementara A. M. Luthfi dari F-Reformasi mengusulkan agar departemen diatur dengan undang-undang. Berikut usulannya.

> Kami tadi mengusulkan begini. Ayat (4) itu dibagi dua.

[1586] *Ibid*.
[1587] *Ibid*., hlm. 64.
[1588] *Ibid*.

> Perkara departemen dengan undang-undang. Perkara badan dan lembaga negara seperti BPPN dengan pertimbangan DPR. Ya, itu point lima, gitu. Kemudian dipertanyakan bagaimana kita mengatur undang-undang tentang departemen ini? Ini persis sama seperti kita bagaimana mengatur TNI dan Polisi kan ada undang-undangnya. Dibikin sekali, nah kalau selama itu belum diubah, itu diikuti. Kita rumuskan sekarang. Setiap pemerintah itu ada menko, ada menteri, semuanya begitu dan menteri negara itu kan undang-undangnya di situ. Semua menko membawahi ini, ini, ini.
>
> Jadi jangan hari ini Polsoskam, nanti ingat Polkam, terus Kesra. Jadi ada itu. Sebelum diubah, ikuti. Nah itu. Undang-undang itu dibikin, seperti kita bikin undang-undang TNI, selama itu belum diubah, semua ikut. Nah, nanti kalau kitapikir ini *nggak* cocok ini, bisa dirubah oleh DPR. Jadi bukannya setiap mau Presiden baru bikin undang-undang. Tidak. Yang sudah ada dianggap cocok buat hari ini, mudah-mudahan berlaku lima tahun, atau tiga tahun itu tetap. *Nah*, begitu. Dan diatur dalam undang-undang.[1589]

Sementara itu Hamdan Zoelva dari F-PBB mengemukakan beberapa hal yang terkait dengan Pasal 17. Misalnya soal penggunaan istilah antara departemen pemerintahan atau kementerian negara. Selanjutnya, ketidaksetujuanya apabila kementerian negara ditetapkan dengan undang-undang. Berikut pendapatnya.

> Yang pertama mengenai departemen. Pembentukan, perubahan dan pembubaran departemen. Ini yang mana lebih tepat antara departemen pemerintahan atau kementerian negara. Karena belum tentu menteri itu memimpin departemen. Belum tentu seorang menteri, itu dia punya departemen. Ini sinkron dengan Ayat (3) yang di atas itu, "membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan." Bisa membidangi memimpin departemen dan bisa tidak memimpin departemen, tapi dia namanya menteri.
>
> Jadi apakah sebaiknya: "pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara ditetapkan dengan undang-undang." Kalau masalah ditetapkan dengan undang-undang saya kira saya lebih setuju itu sebaiknya

[1589] *Ibid*.

itu diatur nanti dalam Undang-Undang Kepresidenan. Mengenai jumlah kementerian negara, ya saya kira nanti biar tidak berubah-berubah.[1590]

Dari F-PDU, Asnawi Latief memberi tanggapan sebagai berikut.

Jadi Bab V itu *kan* Kementerian Negara. Departemen itu diganti: "pembubaran kementerian negara ditetapkan dengan undang-undang." Boleh "diatur", boleh. Pokoknya dalam undang-undang *lah*. Sehingga dengan demikian yang badan-badan lain itu, saya pikir *nggak* perlu dia. Sebab itu non departemen itu kan? Biar diatur oleh peraturan pemerintah saja nantinya itu. *Nggak* perlu diatur.

Oleh karena itu *bracket* itu, saya minta Pak Luthfi, dihapus saja itu. Tidak mengatur kementerian negara saja, Pak. Ya, itu diatur oleh peraturan lain tapi tidak masuk dalam konstitusi ini. Jadi oleh karena itu usul kami kementerian ya itu sudah betul itu. Departemen dihapus. Badan-badan lain atau badan lembaga negara yang lain itu *nggak* perlu diatur di sini. Kalau TNI *kan* beda. Dia memang jelas itu fungsinya. Polisi juga begitu. Sedang badan-badan negara ini belum tahu apa lagi? Padahal yang diatur di sini itu adalah kementerian negara. Jadi kalau tadi saya usul itu persetujuan DPR, karena menyangkut soal *budgeting-nya*. *Budget*-nya atau anggarannya. Jadi kalau sekarang mau lebih ditingkatkan lagi dengan undangundang, setuju saja.[1591]

Senada dengan Asnawi Latief, Amidhan dari F-PG mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

Yang pertama, saya sependapat dengan Pak Asnawi Latief tadi. Jadi kementerian negara, soal badan atau lembaga lain, itu tidak masuk dalam Pasal 17. Itu satu.

Yang kedua, penekanannya itu pada "perubahan" dan "pembubaran", penekanannya, bukan pada "pembentukan". "Pembentukan," seperti kata Pak Luthfi, tadi itu nanti dalam undang-undang atau sesuai tradisi selama ini. Sebab yang saya rasakan di Departemen Agama, Departemen Agama itu setiap kabinet baru itu selalu ada keresahan, gitu. Dulu namanya saja Departemen Agama mau dirubah Departemen Keagamaan, itu sudah ribut. Karena itu akan

[1590] *Ibid*., hlm. 65.
[1591] *Ibid*.

lain. Kemudian waktu kita mau melakukan otonomi daerah, *kan ndak* bisa.

Oleh karena itu supaya jangan menimbulkan keresahan, memang kalau mau merubah atau membubarkan kementerian negara itu, memang harus dengan persetujuan DPR atau diatur dalam undang-undang.[1592]

Pembicara selanjutnya Baharuddin Aritonang dari F-PG menanggapi beberapa hal menyangkut kementerian negara. Berikut ini pendapatnya.

Ini sebenarnya juga dari awal sudah rancu, saya lihat, terus terang. Saya mohon maaf sama Pak Harjono, ketika dimuat "tertentu". Kalimat itu saja, saya sudah melihat, wah ini sudah kacau balau. Karena kalimat "membidangi urusan tertentu", ini saya hapal sekali ini, diambil dari keppres itu. Pembentukan menteri. Kalimat "pembentukan", pengangkatan kabinet, maka keppres dikeluarkan. Ketika menko, menteri negara, menteri muda pertama kali, maka kemudian dituangkanlah kalimat "urusan tertentu"-nya di dalamnya, di keppres itu. *Nah*, ceritanya sebenarnya itu. Kalau mau kita lihat dari awal kalimat yang lebih tegas di situ adalah "menteri negara memimpin departemen." Awal mulanya kan begitu? Departemen.

Karena itu sebenarnya yang *fix* itu adalah departemen. Cuma memang ketika zaman Pak Harto, dibentuklah kemudian menteri negara ini tidak memimpin departemen forto polio. Ada menmud, kemudian menteri negara, menko. *Nah*, kemudian jadi kacau balau.

Selanjutnya Baharuddin menegaskan soal lembaga non departemen. Selengkapnya sebagai berikut.

Ada beberapa sesungguhnya yang dibentuk oleh undang-undang, tapi ada yang *nggak* ada, yang hanya keppres. Ada yang lembaga ini juga. Tapi karena itu, saya terus terang pada prinsipnya kembali kepada persoalan ini. Ini bukan lembaga negara istilahnya ini. Kalau kita lacak kembali sebenarnya lembaga pemerintahan non departemen. Itu maksudnya. Karena kalau lembaga negara, sesungguhnya DPR juga lembaga negara, dan seterusnya. Tapi yang dimaksud ini seperti Bapenas, LIPI, BPPT kemudian Bakorsurtanal banyak sekali itu lembaga pemerintahan non departemen istilahnya.

[1592] *Ibid*., hlm. 65-66.

> Memang ketika Bulog, ketika kemarin memang zaman, mohon maaf Gus Yus, ketika zamannya Gus Dur dibubarkan Deppen, maka dibentuklah BIKN, Badan Informasi Dan Komunikasi Nasional atau Menteri Negara Kemasyarakatan. Depsos tidak ada, kemudian bentuklah BKSN, Badan Kesejateraan Sosial Nasional itu badan LPND. Karena itu kemudian saya melihatnya harapan seperti ini yang kemudian menyemangati Tim Ahli untuk mempertegas kembali supaya dibentuk dengan undang-undang. Tapi karena memang dari awalnya tadi sudah apa..., saya lihat, saya lebih cenderung, sudahlah Ayat (4) ini sementara kita endapkan, buang saja ini. Kita serahkan saja nanti kepada Presiden, diatur dalam bentuk keppres saja dulu sementara.
>
> Sementara mungkin kalau memang di DPR siap untuk kemudian menata kembali, kita tentukan saja mana yang kita buat undang-undangnya nanti. Katakanlah yang *fix* saja Depkes, Diknas masing-masing mungkin kita bentuk undang-undangnya nanti, bersama pemerintah. Kemudian agama, apalagi yang fix dan seterusnya, dan seterusnya. Kalau itu nanti sudah ditata, baru mungkin kita bisa mengatur yang lebih lanjut nanti lembaga pemerintahan non departemen dan lain-lain. Saya usul itu saja, saya usulkan. Ini singkat katanya Ayat (4) ini lebih bagus kita *drop*. Untuk sementara kita Pasal 17 ini biarkan dulu. Yang tiga itu.[1593]

Sementara itu, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengemukakan pendapatnya tentang sulitnya mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pembentukan, perubahan dan pembubaran departemen dalam undang-undang.

> Ya, jadi memang alasannya seperti yang tadi mengemuka di pleno. Agak sulit kita untuk mengatur dalam undang-undang hal-hal yang berkaitan dengan pembentukan, perubahan dan pembubaran itu. Jadi misalkan pembentukan. Kita tolak ukurnya apa, parameternya apa, ketika mengatakan bahwa departemen A itu harus ada, atau departemen B atau yang lain. Kenapa bukan yang lain? Ini *kan* sulit begitu karena sekali lagi kita ini Presidensil sistem sehingga sepenuhnya itu menjadi kewenangan Presiden menurut saya. Tergantung Presidennya dan tergantung situasi dan kondisi pada saat itu apa kebutuhan dinamika masyarakat

[1593] *Ibid*., hlm. 66-67.

yang berkembang.

Lukman Hakim Saifuddin berpendapat presiden memiliki kekuasaan untuk menentukan departemen-departemennya.

> Jadi biarkan selama lima tahun itu kemudian Presiden memiliki keleluasaan untuk menentukan departemen-departemennya. Misalkan siapa yang bisa memastikan bahwa departemen, katakanlah sekarang lingkungan hidup, itu penting apa *nggak*. Itu kan sulit. Tergantung Presidennya. Kalau Presidennya itu memang memiliki komitmen terhadap lingkungan hidup mungkin dia akan jadikan itu departemen tidak hanya sekedar kementerian negara itu. Atau bagi yang tidak memiliki *concern* terhadap lingkungan hidup bahkan mungkin tidak ada sama sekali itu, *ndak* perlu ada menteri-menteri. Jadi inikan sangat tergantung. *Nah*, itu pertama.
>
> Lalu yang kedua, kekhawatiran kita inikan sebenarnya pengalaman yang lalu departemen sosial dan penerangan itu. Menurut saya itu biar menjadi tanggungjawab Presiden itu untuk pemilihan yang akan datang. Bisa tidak kalau kaitannya dengan pembentukan misalkan yang belum ada lalu menjadi ada itu kan selalu berkaitan dengan anggaran. Di situ DPR bisa melakukan fungsi budgettingnya. DPR bisa mengoreksi, mengawasi, kenapa alasan ini perlu ada, sebelumnya tidak ada. Misalkan pemerintah ingin mengadakan, lalu anggarannya dari mana? Itu kan dari sisi anggaran bisa dikontrol.
>
> Tapi kalau pembubarannya misalkan dibubarkan kekhawatiran kita nanti itu kaitannya dengan karyawan dan lain sebagainya. Itu kesulitan-kesulitan seperti itu pengalaman dua departemen itu, itupun juga bisa dikontrol Presiden pertanggungjawabannya. Tapi tidak perlu diatur dalam konstitusi ini. Karena konstitusi ini berjangka waktu panjang dan kita tidak bisa mem-*predict* dinamika. Pertama dinamika masyarakat artinya kebutuhan riil masyarakat itu perlu departemen apa, dan yang kedua kita juga tidak tahu *concern* Presiden dalam jangka waktu lima tahun itu akan skala prioritasnya apa. Jadi kita *nggak* bisa membatasi di sini. Karena pembatasan itu tidak memiliki dasar sama sekali. Apa dasarnya kita mengatakan departemen pertahanan itu penting, harus tetap ada, atau apalah departemen apa yang penting pendidikan misalkan. *Kan* boleh jadi suatu saat pendidikan itu bisa diatur dengan

konsep otonomi daerah dan lain sebagainya. Itu bisa diserahkan ke masing-masing daerah ini. Jadi, karena tidak ada dasarnya dan itu nanti akan menjadi *debatable* ketika mengatur undang-undang kenapa departemen A ada kenapa yang lain tidak.

Lalu yang kedua, katakanlah dengan pertimbangan Dewan dasarnya juga makna pertimbangan itu apa kalau memang sama sekali tidak mengikat, ya sia-sia saja gitu. Bahkan justru malah, kekhawatiran saya ini malah potensi konflik. Itu karena kalau tidak terjadi kecocokan di antara eksekutif dan legislatif, itu lalu bagaimana itu jalan keluarnya, malah problem. Jadi kenapa kita tidak serahkan sepenuhnya ini menjadi kewenangan, *toh* kementerian itu sudah jelas ini pembantu Presiden termasuk institusinya begitu. Biarkan kalau memang dia tidak baik misalkan membubarkan atau merubah atau membubarkan, membentuk ya nanti lima tahun yang akan datang dia tidak akan dipilih lagi oleh masyarakat. Itu intinya. Demikian Ketua. Tidak perlu Ayat (4).[1594]

Harjono dari F-PDIP mengemukakan pendapatnya tentang redaksi Pasal 17 Ayat (4) sebagai berikut.

Jadi saya sebetulnya setuju dengan apa yang tadi disampaikan Pak Lukman. Ya, tapi saya tadi terpikir sebelum Pak Lukman berbicara memperbaiki redaksi Ayat (4). Jadi ada dua persoalan. Memperbaiki redaksi Ayat (4) dan menerima kemungkinan Pak Lukman. Ya, sebetulnya ini persoalan beda. Tapi sebagai satu tawaran alternatif saja. Kalau redaksi Ayat (4) itu kemudian diubah menjadi "susunan kementerian negara, ditetapkan dalam undang-undang", ini sejajar dengan Pak Luthfi. Jadi bukan Departemen A dibentuk dengan undang-undang, bukan. Seluruh kabinet ini terdiri dari menteri ini, ini, ini. Itu maksudnya. Oleh karena itu sebetulnya saya setuju dengan Anda. Ini nanti debatnya di mana? Tapi saya tadi sebetulnya hanya terpikir untuk lebih merangkum persoalan Ayat (4).

Harjono juga mengusulkan penyebutan badan-badan pemerintahan dan bukan badan negara atau lembaga tinggi. Berikut usulannya.

Kemudian kalau mau ditambah "pembentukan badan-

[1594] *Ibid*., hlm. 67-68.

badan pemerintahan lainnya", bukan badan negara. Bukan, bukan lembaga tinggi. "Badan-badan pemerintahan." Jadi seperti BPPN, tidak usah departemen non departemen, ya oke, oke. Karena di dalam yang saya ajukan, "susunan kementerian negara ditetapkan dalam undang-undang". Itu kalau ada departemen yang masuk di situ. Kalau ada menteri negara non departemen, juga masuk di situ. *Nah*, gitu.

Kemudian pembentukan badan-badan pemerintahan lainnya artinya yang tidak masuk di dalam susunan kementerian negara, itu kita serahkan undang-undang atau kita serahkan Presiden dengan pertimbangan DPR, silakan. Kalau memang ada kebutuhan. Kalau tidak ada kebutuhan, ya tidak usah, tidak perlu diimplement. Kalau gitu susunan Ayat (4) itu saja yang saya tawarkan.[1595]

Sementara itu, Affandi dari F-TNI/Polri mengemukakan pendapat bahwa pembentukan dan pembubaran kementerian negara diatur dengan undang-undang. Pendapatnya sebagai berikut.

Bapak-Bapak sekalian posisi saya tetap seperti yang saya sampaikan terdahulu. Saya ingin mengklarifikasi. Rasa-rasanya ini kita terjebak pada substansi, padahal ini kan mau mangatur tata cara. Tata cara pembentukan. Bukan substansi sebetulnya.

Jadi bisa ditempelkan "diatur dengan undang-undang". Maksudnya bisa ditempelkan di Undang-Undang Kepresidenan dalam suatu pembentukan penyelenggaraan negara. Di antaranya juga saya agak sependapat dengan Pak Harjono, ini lebih umum lagi. Mengapa? Karena kita ini memang mau tidak mau, kita kan belajar dari pengalaman, sebagai dinamika bangsa dan negara ternyata kita ini diberi pelatihan oleh Gus Dur yang luar biasa. Ternyata memang betul-betul menjadikan suatu wacana yang harus kita pikirkan. Menurut hemat kami ya diatur dengan undang-undang.

Jadi "pembentukan, perubahan, dan pembubaran atau pembentukan dan pembubaran kementerian negara diatur dengan undang-undang".

Tentang "dengan pertimbangan DPR" itu di undang-undang di tata cara itu didalam undang-undangnya gitu, mungkin

[1595] *Ibid*., hlm. 68.

ditempelkan di Undang-undang Kepresidenan yang dalam hal ini begitu Pak, berkenaan dengan ini. Itu *aja* Pak.[1596]

Lebih lanjut, Slamet Effendy Yusuf dari F-PG mengemukakan bahwa penyebutan istilah departemen lebih tepat jika dibandingkan dengan kementerian negara. Berikut ini pendapatnya.

> Saya kira kita sudah makin mengerucut ya. Bahwa yang akan kita persoalkan di sini, itu bukanlah yang berkaitan dengan struktur, tapi yang berkaitan dengan eksistensi kelembagaannya.
>
> Jadi, saya dengan segala hormat saya yang sering menyetujui susunannya Pak Harjono kalau yang di bawah itu adalah struktur. Walaupun yang dimaksud bapak mungkin struktur dari keseluruhan kabinet. Iya. Jadi oleh karena itu kalau saya itu ingin lebih spesifik adalah eksistensi tidak usah disebut-sebut susunannya, tentang struktur.
>
> *Nah*, oleh karena itu yang menjadi alasan kami, maka saya tetap memilih agar supaya itu bukan diistilahkan kementerian negara. Walaupun kementerian negara di masa-masa yang lalu itu, departemen juga namanya kementerian. Misalnya kementerian pendidikan. Dulu waktu saya kecil, ijazah saya ditandatangani oleh, dikeluarkan oleh, Kementerian Pendidikan Dan Pengajaran. Waktu itu, namanya P dan K. Ya, P dan K.
>
> Jadi lebih baik lebih spesifik disebut departemen. Karena nampaknya dibanyak negara, kemudian di bangsa Indonesia dan sebagainya, selama ini kita pakai, tugas khusus dari suatu kementerian negara itu disebut departemen. Tetapi di luar itu memang ada menteri-menteri yang tidak membawahi suatu departemen. Tidak memimpin departemen. Karena itu sudah diwadahi oleh Ayat (3) untuk itu.
>
> Tetapi dalam hal menteri yang membawahi departemen dimana *existing* suatu departemen itu berkaitan bukan saja berkaitan dengan misalnya susunan internalnya tetapi juga personalnya juga berkaitan dengan aloksi-alokasi yang berkaitan dengan *budget* yang selama ini dilakukan oleh DPR. Karena itu pembubaran satu departemen itu merusak hampir banyak hal, *gitu*. Jadi oleh karena itu ya memang harus dengan pertimbangan DPR. Nah, soalnya

[1596] *Ibid*., hlm. 69.

pertimbangan sekarang, apakah di dalam bentuk sebuah undang-undang dengan demikian lebih ya standar mungkin dan mungkin lebih lama, tetapi juga bisa untuk lebih lentur ya dengan pertimbangan DPR saja.

Jadi sewaktu-waktu Presiden mau membentuk kabinet, misalnya ya, mau membentuk kabinet, dan ternyata merasa departemen ini, departemen itu perlu digabung, ya *ngomong* pada DPR. Dan itu tidak memerlukan waktu lama. *Wong* Bu Mega kemarin nyusun kabinet juga memerlukan waktu beberapa hari. Dia hampir satu bulan. Tiga minggu. Ya, tiga minggu. Artinya, itu sebenarnya dulu; seingat saya, sudah disepakati di PAH III. Tapi kemudian datang pada waktu itu, ya saya sendiri dari partai Golkar, para dewa yang nanti nyusunnya bagaimana. Sampai waktu itu yang sudah digambarkan Pak Habibie yang mau jadi Presiden, nanti Pak Habibie susah *dong*. *Wong* sudah siap *kok* anggarannya. Nanti kalau minta ijin apa minta pertimbangan DPR lama lagi itu.

Jadi menurut saya kata "kementerian negara" itu, mungkin akan lebih tepat tetap dengan departemen pemerintahan. Jadi, yang saya sampaikan di sini adalah *existing* departemen yang berkaitan dengan banyak hal itu. Nah, sekarang pilihannya adalah apakah dengan undang-undang atau dengan pertimbangan DPR, itu nanti kita pilih. Kalau saya pribadi bukan fraksi ya, saya pribadi itu berpendapat lebih baik dengan pertimbangan DPR. Dan itu dulu seingat saya sudah jadi kesepakatan. [1597]

Lebih lanjut Harjono dari F-PDIP mengemukakan pemahamannya tentang istilah kementerian negara, sebagai berikut.

Jadi pemahaman saya tentang kementerian negara, itu adalah meliputi satu, dua, dan tiga. Jadi kementerian negara itu, departemen termasuk di dalamnya. Jadi kementerian negara itu bukan identik dengan departemen. Bukan. Jadi kabinet lah. Keseluruhan kabinet itu susunannya bagaimana? Ya, itu persoalannya.

Nanti kalau departemen saja, sebetulnya apa kepentingannya? Hanya kita memikirkan kepentingan departemen? Karena kalau itu, nanti kita dengan bayangan apalagi digambarkan oleh Pak Slamet Effendy ya, setiap

[1597] *Ibid*., hlm. 69-70.

ada Presiden baru itu harus ketemu dengan DPR dulu untuk bicara tentang komposisi kabinetnya. Tapi kalau itu sudah ada, bukan komposisi kabinet dalam arti bukan orang ya, kementerian negaranya, kementerian negaranya. Tapi kalau itu sudah ada undang-undangnya dulu, itu dia tinggal mengisi saja. Persoalan nanti perubahan itu step berikutnya. Kalau kita punya susunan kementerian negara. Saya bayangkan seperti itu, yang baku.

Jadi di dalam susunan kementerian negara tidak hanya departemen saja, kalau ada menteri negara sebut ada menteri negara di situ. Kalau kekakuan barangkali ya bukan dalam undang-undang, tapi gimana caranya? Pertimbangan.[1598]

Senada dengan usulan Baharuddin Aritonang dan Lukman Hakim Saifuddin, Katin Subyantoro dari F-PDIP mengusulkan agar Pasal 17 Ayat (4) dihapus.

...untuk Pasal 17 ini, khusus Ayat (4), ini *kok* bernuansa reaktif, karena pengalaman yang lalu. Kalau itu dasarnya saya kira Undang-Undang Dasar bukan hanya sebagai jawaban yang bersifat reaktif.

Saya setuju dengan Pak Aritonang dan Pak Lukman, ya itu kami ini memang setuju, karena begitu rasional usulannya. Masalah menteri ini adalah pembantu Presiden. Kemudian di dalam melaksanakan pekerjaannya atau tugasnya Presiden itu, jelas akan ditentukan oleh perkembangan jaman. Sehingga departemen apapun nanti itu akan mengikuti kebutuhan perkembangan jaman ini. Kalau itu sudah dipatok dengan undang-undang atau dengan apapun, maka Presiden tidak akan dapat mengantisipasi kebutuhan jaman atau tuntutan jaman yang sedang dihadapi.

Oleh karena itu, saya setuju kalau Ayat (4) itu dihapus, kemudian diserahkan tentang departemen itu, kebutuhan departemen itu, kepada Presiden. Kalau Presiden itu Presiden yang rasional, saya kira tidak akan main sekehendak hatinya. Jadi di luar ini kita sudah menetapkan bahwa sistem *cheks and balances* sudah kita tegakkan. Sehingga saya meyakini bahwa Presiden tidak akan melakukan langkahlangkah tanpa pertimbangan atau kontrol dari lembaga-lembaga tinggi yang lain. Dengan demikian, ayat yang bersifat reaktif ini saya setuju kalau

[1598] *Ibid*., hlm. 70.

itu dihilangkan saja.[1599]

Terkait dengan pernyataan Katin Subyantoro, Harun Kamil selaku Ketua Rapat memberikan tanggapan sebagai berikut.

> Pak Katin, perlu kami jelaskan bahwa tahun 1999 bulan Oktober waktu itu belum ada kasus bubar membubarkan Departemen Penerangan sama Departemen Sosial. Ini sudah jadi *draft* waktu itu, Pak. Jadi pertimbangannya adalah betul-betul secara obyektif keinginan adanya kestabilan pemerintahan dan kepastian hukum sehingga tidak berubah-ubah. Itu yang ingin saya informasikan.[1600]

Pendapat berikut terkait dengan Ayat (4), dikemukakan oleh Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP sebagai berikut.

> Sebenarnya konsistensi yang perlu diuji di sini, rumusan empat ini, kalau yang dipersoalkan itu adalah departemen dengan pertimbangan tadi itu, kestabilan, dari sisi karyawan, apa segala macam, implikasi lanjutannya itu, maka kantor menteri negara pun, juga yang non departemen itu juga tidak kalah..., iya dampak negatifnya. Itu pun juga cukup besar, begitu. Jadi kalau kita konsisten kenapa hanya departemen saja yang diatur, kenapa yang kantor menteri negara itu juga tidak diatur, kan begitu. Tapi sebenarnya inti soalnya bukan di situ. Inti soalnya adalah kalau kita sudah sepakat Presidensiil sistem, kenapa harus kemudian Presiden itu dibatas-batasi lagi, begitu. Biarkan saja dia itu. Kan begini. Setiap Presiden itu kan dia punya program prioritas ketika dia berkampanye. Itu dia punya program prioritas selama lima tahun. Kalau saya jadi Presiden, saya akan membuat bangsa ini apa, kan begitu. Ada prioritas.
>
> *Nah*, kalau itu tidak diakomodasi dalam undang-undang, ada departemen-departemen tertentu yang menjadi prioritas dia, dan itu tidak diatur, ini kan membatasi ini. Kecenderungan sistem parlementer sebenarnya itu. Jadi kalau bisa jangan setengah-setengah menurut saya. Biarkan saja, itu kewenangan dia. Nanti DPR mengontrol jalannya pemerintahan seperti apa, sesuai dengan kehendak dia. Jangan belum-belum, belum memulai bekerja sudah harus dipagari dengan harus ini, harus ini, harus departemen

[1599] *Ibid*., hlm. 71.
[1600] *Ibid*.

> ini, harus itu, *nggak* boleh ini. *Nggak* boleh itu. Ini kan *nggak* betul ini menurut saya. Artinya, saya masih sulit menerima itu. Jadi itu membatasi.[1601]

Usulan selanjutnya dikemukakan oleh Asnawi Latief dari F-PDU, sebagai berikut.

> Ini dibagi menjadi dua alternatif. Alternatif satu Ayat (4) itu, saya usulkan kementerian negara dan departemen dihapus, diatur dengan pertimbangan DPR, diatur dengan pertimbangan DPR itu sudah lunak sekali. Jadi kalau dikatakan reaktif itu juga tidak benar seluruhnya. Taruhlah reaktif itu pengalaman masa lalu, pengalaman pahit itu adalah guru kita. Sedangkan keledai tidak mau *terantuk* kakinya dua kali, apalagi kita orang.[1602]

Setelah dirumuskan oleh Tim Kecil, Pasal 17 Ayat (4) hasil rancangan PAH I, dilaporkan ke Rapat BP MPR ST MPR ke-5, 23 Oktober 2001, yang dipimpin M. Amien Rais. Jakob Tobing selaku Ketua PAH I BP MPR menyampaikan hasil pembahasan mengenai rancangan Pasal 17 Ayat (4) sebagai berikut.

> Ayat (4)
> Alternatif 1, Pembentukan perubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.
> Alternatif 2, tidak perlu Ayat (4) ini.[1603]

Selanjutnya M. Amien Rais, selaku Ketua Rapat, menanyakan persetujuan peserta rapat atas laporan PAH I yang kemudian disetujui. Amien mengatakan sebagai berikut.

> *Nah,* sekarang bisa tidak hasil-hasil Badan Pekerja PAH I kita setuju dengan catatan tadi, setuju ya. K E T O K 1 x.[1604]

Pembahasan mengenai kementerian negara kemudian dilanjutkan di tingkat komisi, yakni Komisi A. Rapat Komisi A ST MPR, ke-2 (lanjutan 1), 5 November 2001, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf dari F-PG mengagendakan pembahasan dan perumusan rancangan Perubahan Ketiga UUD 1945. Dalam pengantarnya, Ketua Rapat menawarkan pembahasan sekaligus mengenai Bab Pemerintahan Negara, Bab Kementerian Negara,

[1601] *Ibid*., hlm. 71-72.
[1602] *Ibid*., hlm. 72-73.
[1603] *Ibid*., hlm. 583.
[1604] *Ibid*., hlm. 604.

dan Bab DPA, karena ketiganya saling berkaitan. Selengkapnya pengantar dari Slamet Effendy sebagai berikut.

> Untuk menyatukan fokus pembicaraan kita maka ijinkan kami menawarkan kepada rapat ini agar pada pembicaraan sesi kedua ini, dibicarakan sekaligus hal-hal yang berkaitan dengan Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara. Yang sekaligus nanti akan terkait dengan bab tentang Dewan Pertimbangan Agung yaitu Bab IV dan Bab V tentang Kementerian Negara.
>
> Kami ingin mengajukan ini sebagai fokus pembicaraan kita siang ini. Oleh karena Bab V Kementerian Negara itu memang terkait dengan masalah Pemerintahan Negara. Juga hal-hal yang berkaitan dengan usul-usul mengenai DPA juga berkaitan dengan Bab Pemerintahan Negara. Setuju bapak-bapak dan ibu-ibu?...
>
> Baik. Bab III, Bab IV, dan Bab V tentang Kementerian Negara, karena itu saling terkait semuanya.[1605]

Kemudian, Slamet mengemukakan pembahasan mengenai kementerian negara berkaitan dengan usulan penambahan satu ayat, yaitu Ayat (4), mengenai "Pembentukan dan perubahan kementerian negara harus diatur dengan undang-undang,". Slamet mengatakan sebagai berikut.

> Kemudian mengenai Kementerian Negara, itu hanya ada satu tambahan yaitu yang berkaitan dengan Ayat (4) pada Pasal 17. Di sana ada usul agar pembentukan perubahan dan kementerian-kementrian negara diatur dalam undang-undang. Karena selama ini dianggap seringkali kalau ada perubahan, pembubaran, dan penggabungan suatu departemen itu membawa implikasi yang luas pada birokrasi pemerintahan kita.[1606]

Wakil dari F-PDIP, Katin Subyantoro, menyampaikan usulan fraksinya sebagai berikut.

> Kemudian masalah Kementerian Bab V, Pasal 17 Ayat (1), (2), (3) itu saya kira bisa diterima dan Fraksi PDI Perjuangan mengusulkan tidak perlu adanya Ayat (4), yaitu bahwa pembentukan, perubahan, dan sebagainya itu bisa dihapuskan. Sementara itulah pendapat saya dari

[1605] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2001, Buku Empat, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 142.
[1606] *Ibid*., hlm. 143.

Fraksi PDI Perjuangan.
Terima kasih.[1607]

Agusman ST. Basa dari F-PG menyatakan bahwa untuk penambahan Ayat (4) dirinya lebih memilih alternatif yang menentukan pembentukan dan perubahan kementerian negara dengan undang-undang. Pernyataannya sebagai berikut.

> Kemudian yang berikutnya ialah Kementerian Negara, Pasal 17 Ayat (4). Saya memilih alternatif satu, karena kalau Presiden diberikan kebebasan kapan saja dan dimana saja membentuk, membubarkan kementerian negara, ini *kan* resikonya, pertama kepada anggaran belanja negara. Kalau dibentuk yang baru, padahal diperlukan pegawai, perangkat keras, dan sebagainya, bagaimana jalannya ini? Jadi, menyangkut anggaran rutin dan juga anggaran pembangunan. Lantas lebih dari itu menyangkut efek-efek sosial dan politik. Kita lihat yang lewat saja, dua departemen itu sehingga pegawainya itu risau dan kacau, unjuk rasa, dan sebagainya. Sekarang dibentuk lagi kembali mereka sudah ditempatkan, ini juga merupakan kesulitan. Tapi kalau sudah dibentuk dengan undang-undang, kalaupun ada perubahan barangkali paling singkat dua tahun akan berubah, sehingga sudah dipikirkan matang-matang.[1608]

Pembicara dari F-Reformasi, Amri Husni Siregar menyatakan persetujuannya atas penambahan Ayat (4). Pernyataannya sebagai berikut.

> Kemudian yang Bab V Pasal 17. Saya setuju dengan menambahkan Ayat (4) yaitu :
>
> "Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang". Namun saya ingin menghimbau kita sekalian, forum ini, Komisi A ini, untuk juga memikirkan apakah hanya kementerian negara yang diatur dengan undang-undang? Apakah tidak misalnya juga diturutsertakan lembaga-lembaga yang non departemen itu?
>
> Seperti misalnya *kan* sudah seringkali menimbulkan permasalahan di kalangan masyarakat. Seperti misalnya badan-badan BPPN, KKSK, BPEN dan sebagainya, yang seperti belakangan kemarin ini seperti air bah munculnya bertubi-tubi begitu.

[1607] *Ibid*., hlm. 149.
[1608] *Ibid*., hlm. 150.

> Saya usulkan supaya itu juga termasuk yang harus diatur dalam undang-undang. Jadi bukan hanya kementeriannya, tetapi juga lembaga-lembaga non departemen ini, lembaga, dan badan.
>
> Jadi ini usul-usul kongkrit saya. Saya kira nanti secara lengkapnya mungkin akan disampaikan atas nama fraksi. Jadi, saya hanya menyampaikan Bab IV dan Bab V saja dengan tambahan tadi untuk Ayat (4) Pasal 17.[1609]

Sementara itu, Syahruddin Kadir dari F-PPP tidak membicarakan mengenai penambahan Ayat (4), tetapi menambahkan kalimat dalam Ayat (2), yakni bahwa pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Syahruddin mengatakan sebagai berikut.

> Kemudian Bab V Pasal 17 Ayat (2) :
>
> "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden".
>
> Saya sedikit ada menambahkan kalimat di sini, sebab ini saya tadi tertarik dengan Pak Fatwa itu pernah ditahan sekian tahun. Dan ini khusus untuk Badan Intelijen Negara hendaknya calon kepalanya diajukan kepada DPR untuk dimintai persetujuan. Sebab bila tidak demikian nantinya bisa digunakan oleh Presiden untuk menghancurkan lawan-lawan politiknya.
>
> Contohnya Amerika Serikat, itu calon kepala intelijen Amerika dipilih oleh Kongres, bahkan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan diajukan oleh Presiden ke Kongres, Kongres memberikan pengesahan, itu contoh di Amerika. Kita ingat saja di zaman Soebandrio dulu, berapa banyak tahanan-tahanan politik yang tidak diproses melalui hukum, masuk penjara tidak diadili, keluar penjara juga tidak ada ketentuan, bertahun-tahun, demikian juga pada saat-saat yang lalu.
>
> Jadi barangkali ini harus ada ketentuan tentang masalah khusus badan intelijen, sebab ini sangat berbahaya. Bisa terjadi apa yang digambarkan sama Pak Fatwa tadi itu akan berulang kembali.[1610]

Selanjutnya, Rosnaniar dari F-PG mengatakan sebagai

[1609] *Ibid*., hlm. 151.
[1610] *Ibid*., hlm. 156-157.

berikut.

> Selanjutnya Bab V, Kementerian Negara.
> Berdasarkan pengalaman-pengalaman kita yang terdahulu, bila Presiden itu membentuk, merubah, dan membubarkan suatu kementerian, ini membawa dampak yang sangat besar akan menimbulkan masalah-masalah baru.
>
> Oleh karena itu, marilah kita belajar dari pengalaman terdahulu bahwa bangsa kita ini akan kita bawa bangsa yang penuh perdamaian.
>
> Oleh karena itu, di dalam membentuk dan merubah perlu dengan undang-undang.[1611]

Ali Masykur Musa dari F-KB menanggapinya sebagai berikut.

> Ya, yang terakhir, untuk menutup efisiensi waktu, tentang Kementerian. Saya setuju kembali saja kepada Presiden, karena itulah hak prerogatif dalam sistem pemerintahan, dan saya pikir Presiden juga tidak segegabah untuk merombak sebuah struktur dari kementerian. Itu saja.[1612]

Sedangkan, Sutjipto dari F-UG berpendapat sebagai berikut.

> Lalu mengenai Bab V, Kementerian Negara.
>
> Jadi saya juga sependapat bahwa untuk Ayat (4), saya kira ini tidak perlu ada. Jadi saya pilih alternatif kedua karena memang sudah menjadi hak Presiden. *Kan* tapi bahwa seperti negara-negara lain saja, seperti di Amerika, itu ada beberapa menteri juga yang perlu pertimbangan kongres. Oleh karena itu, kita usulkan bahwa untuk *triumvirat* itulah yang perlu pengangkatannya, pertimbangan daripada DPR, bukan persetujuan, tapi pertimbangan. Jadi di sinilah, artinya ada keseimbangan bahwa kalau terjadi kekosongan tadi, ada *triumvirat* yang juga dapat legitimasi daripada DPR. Itu saja mungkin yang kami sampaikan, Pimpinan.[1613]

Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP menyatakan pendapatnya bahwa.

> Mengenai Kementerian Negara.
> Karena kita presidensil, jadi ya kita harus menerima bahwa Presiden itu punya kewenangan untuk mengatur

[1611] *Ibid*., hlm. 158.
[1612] *Ibid*., hlm. 160.
[1613] *Ibid*., hlm 161-162.

kabinet.

Jadi Pimpinan dan rekan-rekan sekalian atau saudara-saudara sekalian. Biarlah resiko itu pada Presiden nanti diawasi dia oleh DPR. Kalau dia bubarkan Departemen Perindustrian Perdagangan, *kan* resikonya juga ia terima itu pegawai-pegawai yang tidak ada kerjaan, unjuk rasa.

Demikian juga departemennya Pak Fahmi, Departemen Tenaga Kerja dibubarkan, digabungkan dengan Transmigrasi. Resikonya *kan* dari pemerintah sendiri yang nanti diawasi oleh DPR, di-*impeach* oleh DPR nanti kalau bermain-main dengan pemerintahan begitu.[1614]

I Ketut Astawa dari F-TNI/Polri menyampaikan pandangan-pandangannya sebagai berikut.

Selanjutnya pada pasal yang terakhir yaitu Bab V, Kementerian Negara, di sini ada :

"Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang".
Kita sudah sepakat, bahwa sesuai dengan kesepakatan, kita juga sejalan dengan apa yang kesepakatan yang kita pegang, adalah kabinet presidensil. Maka pemilihan Presiden pada hakekatnya pemilihan langsung oleh rakyat.

Oleh karena itu maka di dalam kepercayaan yang diberikan oleh rakyat kepada Presiden itu, termasuk juga kepercayaan untuk dia mampu menjalankan roda pemerintahan ini dengan sebaik-baiknya, dengan memberikan kewenangan untuk mengadakan pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara. Jadi, itu merupakan hak prerogatif daripada Presiden di dalam dia melakukan manajemen pemerintahan.

Oleh karena itu maka dalam kaitan ini kami sependapat alternatif dua, tidak perlu Ayat (4) ini.[1615]

Cornelis Tatatab dari F-PG menyampaikan pendapatnya berikut ini.

Yang terakhir, kementerian negara yang dalam realitasnya menjalankan pemerintahan negara sehari-hari adalah wajar untuk diatur di dalam suatu undang-undang. Karena arah kementerian negara ini sangat berkaitan erat dengan masalah personalia atau birokrasi dan juga masalah

[1614] *Ibid*., hlm. 164.
[1615] *Ibid*., hlm. 166.

anggaran. Oleh karena itu, adalah tepat untuk ditetapkan kementerian negara ditetapkan dengan undang-undang. Saya kira demikian Bapak Pimpinan.[1616]

Soewarno dari F-PDIP menyatakan sebagai berikut.

Kementerian Negara, saya kira Pasal 17 Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3) ini tetap hasil BP. Kemudian Ayat (4)-nya, dihapus saja, tidak perlu ada Ayat (4) ini.[1617]

Usulan selanjutnya dikemukakan Bambang Sadono dari F-PG.

Kemudian mengenai Pasal 17, mengenai Kementerian Negara. Saya justru mengusulkan tidak hanya ditetapkan dengan undang-undang untuk pembentukan perubahan, tetapi mungkin Undang-Undang Dasar ini perlu menetapkan kementerian-kementerian dasar minimal.

Jadi kementerian dasar minimal apa saja, itu saja yang disebutkan. Sementara yang lain-lain kalau mau dibentuk silakan, pakai undang-undang, karena apa? Ini berkaitan dengan tadi kalau Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, di situ sudah disebut kalau alternatif itu kita pilih, misalnya ada Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, Menteri Pertahanan.

Kalau itu kita sebut di Undang-Undang Dasar, sementara yang mengatur kementerian itu kita nanti undang-undang dan undang-undang bertentangan dengan itu misalnya tidak, nanti tidak membuat salah satu kementerian itu, ini akan merepotkan. Jadi kalau memang begitu sejak awal, kita tentukan kementerian-kementerian minimal yang harus ada itu apa? Selebihnya silakan, asal itu di undang-undang.[1618]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP juga sependapat tidak perlu penambahan Ayat (4). Lukman mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

Dan terakhir, menyangkut Kementerian Negara. Kami menganggap bahwa Ayat (4) ini tidak diperlukan, karena pada dasarnya biarlah kewenangan pembentukan kabinet ini, khususnya dalam hal membentuk institusi kementeriannya, itu memang menjadi hak mutlak

[1616] *Ibid*., hlm. 167.
[1617] *Ibid*., hlm. 172.
[1618] *Ibid*., hlm. 174.

Presiden.[1619]

Selanjutnya Hamdan Zoelva dari F-PBB mengatakan sebagai berikut.

> Kemudian yang terakhir, yang kami komentari adalah mengenai Kementerian Negara. Kami setuju dengan alternatif bahwa :
>
> "Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang".
> Karena kita sudah punya pengalaman mengenai hal ini yang pernah menyulitkan kita semua sampai saat sekarang ini.[1620]

F.X. Sumitro dari F-KKI memberikan tanggapannya sebagai berikut.

> Kemudian mengenai Kementerian Negara.
>
> Kami setuju dengan alternatif satu, bahwa pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara, dalam artian departemen, bukan menterinya adalah diatur dalam undang-undang. Supaya tidak berubah-ubah atau memberikan jatah kepada orang yang kepingin menjadi menteri. barangkali itulah yang bisa kami sampaikan.[1621]

Ahmad Zacky Siradj dari F-UG tidak setuju dengan penambahan Ayat (4) dalam Bab Kementerian Negara. Dia mengatakan.

> Dan mengenai Kementerian Negara.
> Saya kira tentang Pasal 4, *oh* Ayat (4) itu tidak perlu ada. Kemudian, saya kira itu yang disampaikan oleh Fraksi Utusan Golongan.[1622]

Dari F-TNI/Polri, Afandi juga tidak setuju dengan penambahan Ayat (4) dalam bab kementerian negara. Afandi mengatakan pendapatnya sebagai berikut.

> Selanjutnya yang terakhir tentang Kementerian Negara, Pasal 17 Ayat (4). Fraksi TNI/Polri memilih alternatif dua. Artinya tidak perlu Ayat (4) yaitu :
>
> "Pembentukan, perubahan, pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang".

[1619] *Ibid.*, hlm. 183.
[1620] *Ibid.*, hlm. 185.
[1621] *Ibid.*, hlm. 189.
[1622] *Ibid.*

> Itu tidak perlu dengan alasan tambahan, tadi dari Pak Ketut sudah jelas.
> Dengan perlu adanya ayat itu, mengurangi kewenangan Presiden untuk kembangkan kebijakan managerial dikaitkan dengan perkembangan yang dihadapi.
> Bila di dalam kebijaksanaan Presiden berkembang kearah perubahan atau penyempurnaan kementerian maka hal tersebut dapat dicermati melalui penyelenggaraan fungsi pengawasan oleh DPR dalam rapat-rapat dalam berbagai rapat, sehingga sudah tercermati.[1623]

Pembahasan mengenai kementerian negara selanjutnya dilanjutkan oleh tim perumus dan kemudian disepakati dalam Rapat Komisi A MPR ke-5, 8 November 2001. Jakob Tobing selaku Ketua Rapat membacakan isi rancangan laporan tim perumus sebagai berikut.

> ...kementerian ada pada Pasal 17 Ayat (4). Pasal 17 Ayat (4): Pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Artinya ada *rule of the game* yang disepakati dalam bentuk undang-undang oleh DPR dan Pemerintah bagaimana baiknya. Mungkin akan dikatakan minimum harus ada departemen yang mengurusi ini...[1624]

Selanjutnya kesepakatan rancangan Ayat (4) Pasal 17 UUD 1945 dirumuskan dan kemudian dilaporkan sebagai bagian dari laporan Komisi A kepada Rapat Paripurna ST MPR RI ke-6, 8 November 2001, dengan agenda laporan komisi-komisi Majelis. Jakob Tobing selaku Ketua Komisi A menyampaikan hasil pembahasan yang berupa rancangan Perubahan Ketiga UUD 1945, di antaranya mengenai Pasal 17 Ayat (4) yang berbunyi sebagai berikut.

BAB V
KEMENTERIAN NEGARA
Pasal 17

(1) Tetap

(2) Perubahan Pertama (Tetap)

(3) Perubahan Pertama (Tetap)

(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran

[1623] *Ibid*., hlm. 190-191.
[1624] *Ibid.,* hlm. 586.

kementerian negara diatur dalam undang-undang.[1625]

Rancangan Ayat (4) dalam Bab Kementerian Negara Pasal 17 tersebut kemudian disahkan pada Rapat Paripurna ST MPR ke-7 (lanjutan 2), 9 November 2001, yang dipimpin oleh M. Amien Rais. Salah satu agenda rapat paripurna ini ialah pengesahan rancangan putusan MPR hasil ST MPR tahun 2001.

E. Hasil Pada Perubahan Ketiga

Dengan disahkannya Ayat (4) sebagai bagian dari Perubahan Ketiga UUD 1945, maka secara keseluruhan persandingan ketentuan kementerian negara dalam UUD 1945 sebelum perubahan dan sesudah perubahan adalah sebagai berikut.

Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
BAB V **KEMENTERIAN NEGARA** **Pasal 17**	**BAB V** **KEMENTERIAN NEGARA** **Pasal 17**
(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.	(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh Presiden.	(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
(3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan.	(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
	(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

[1625] *Ibid.,* hlm. 648.

BAB V
PEMBAHASAN PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI PEMERINTAHAN DAERAH

A. Pembahasan Pada Perubahan Pertama

Keinginan untuk mengubah atau mengamendemen Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah, telah muncul sejak proses perubahan UUD 1945 yang pertama pada Rapat Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (BP MPR) ke-2, yang salah satu agendanya yakni pemandangan umum fraksi-fraksi tentang materi Sidang Umum (SU) MPR. Rapat tersebut diselenggarakan pada tanggal 6 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Ketua MPR, M. Amien Rais. Akan tetapi, tidak semua fraksi menyinggung mengenai pemerintahan daerah dalam pemandangan umumnya. Berikut pemandangan umum fraksi-fraksi yang menyinggung mengenai pemerintahan daerah pada Rapat ke-2 BP MPR.

F-PDIP melalui juru bicara Widjanarko Puspoyo menyampaikan pemandangan umumnya antara lain sebagai berikut.

> Adalah Panitia Ad Hoc III yang membahas mengenai amendemen Undang-Undang Dasar 1945. Dalam panitia ini kami mengusulkan untuk membentuk Ketetapan MPR tentang pembatasan kekuasaan Presiden, pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat, pemberdayaan Mahkamah Agung, pemberdayaan Badan Pemeriksa Keuangan, pemberdayaan daerah dalam rangka otonomi dan desentralisasi serta penegasan tugas dan fungsi Dewan

Pertimbangan Agung.[1626]

F-Reformasi melalui juru bicaranya, Muhammadi, menyampaikan pemandangan umumnya sebagai berikut.

> ...melaksanakan otonomi daerah yang adil dan seimbang dengan tetap menjaga kesatuan dan persatuan negara, memberdayakan daerah otonomi menjadi daerah yang swadaya dan swadana dengan mengembangkan kelembagaan dan kemampuan sumber daya manusia serta pendayagunaan sumber daya alam di daerah tanpa mengabaikan kemitraan dengan daerah otonomi lainnya...[1627]

F-KKI melalui juru bicaranya, Vincent Radja, menyampaikan pemandangan umumnya sebagai berikut.

> Dalam memandang prospek bangsa ke depan, faktor determinan adalah mewujudkan otonomi daerah dalam negara kesatuan. Untuk itu maka diperlukan adanya Tap MPR yang memberikan tugas untuk mengkaji secara teliti dan dalam waktu yang cukup kepada Panitia Khusus serta dilaporkan pada Sidang Istimewa yang diadakan untuk itu.
>
> Selanjutnya apabila Penjelasan mengenai amendemen tersebut harus dinyatakan sebagai amendemen batang bubuh dan pasal-pasal dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. [1628]

F-PDU melalui juru bicaranya, Asnawi Latief, menyampaikan pemandangan umumnya antara lain sebagai berikut.

> Kesepuluh, Otonomi Daerah. Agar hubungan pusat dan daerah ini menjadi perhatian dan dibahas secara jelas di dalam Undang-Undang Dasar kita, supaya tidak terjadi disintegrasi bangsa dan antara pusat dan daerah.[1629]

F-PPP melalui juru bicaranya, Lukman Hakim Saifuddin, menyampaikan pemandangan umumnya sebagai berikut.

> ...Selain itu, pembangunan demokrasi politik untuk kedaulatan rakyat, pembangunan ekonomi dan pengelolaan keuangan negara untuk meningkatkan

[1626] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999 – 2002 Tahun Sidang 1999*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2008), hlm. 17.
[1627] *Ibid.*, hlm. 12-13.
[1628] *Ibid.*, hlm. 22 - 23.
[1629] *Ibid.*, hlm. 24.

> kemadirian rakyat pembangunan kegiatan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, pembangunan kesejahteraan rakyat, pengentasan kemiskinan dengan membangun kecerdasan rakyat pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi, pembangunan otonomi daearah dan pembangunan perdesaan serta pengembangan kebangsaan, dengan menguatkan integrasi dan kesatuan bangsa...[1630]

Selanjutnya, pada Rapat PAH III BP MPR ke-2, 8 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf, dengan agenda membahas materi SU MPR sesuai bidang tugas PAH BP MPR, pembahasan secara intens terhadap perubahan Pasal 18 belum ada karena forum saat itu lebih banyak membahas rencana perubahan pada pasal-pasal yang terkait kekuasaan eksekutif (Presiden), legislatif (MPR dan DPR), dan yudikatif (Mahkamah Agung). Namun, tercatat beberapa anggota PAH III, selama forum berlangsung, menggagas konsep perubahan Pasal 18 ini.

Hatta Mustafa dari F-PG mengusulkan penyempurnaan Pasal 18 dari materi Tap MPR yang mengenai penyelenggaraan otonomi daerah. Hatta mengatakan sebagai berikut.

> Kemudian yang terakhir mengenai penyelenggaraan pemerintahan ini kami melihat Pasal 18 mengenai pemerintahan daerah. Di situ disebutkan pembagian atas daerah besar, kecil, dan seterusnya dan ini sudah dibuat Tapnya oleh MPR tahun 1998 Tap. Nomor XV mengenai Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Itu Tap-nya sudah ada. Tapi di dalam Undang-Undang Dasar belum ada apa yang diatur oleh tap itu sehingga kita mengangkat itu membagi, Ayat (1) dari Pasal 18 saya mengusulkan:
>
> "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang".
>
> Ayat (2):
>
> "Daerah mempunyai otonomi seluas-luasnya untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengelola sumber daya yang dimilikinya kecuali yang tegas-tegas dinyatakan lain dalam Undang-Undang."

[1630] *Ibid.*, hlm. 24.

> Tap MPR memang sudah mengatur mengenai penyelenggaraan otonomi daerah, tapi dalam Undang-Undang Dasar belum ada, karena itu kita usulkan tap ini di angkat menjadi salah satu penyempurnaan Pasal 18 mengenai pemerintahan di daerah ini.[1631]

Sementara itu, M. Hatta Rajasa dari F-Reformasi mengusulkan Pasal 18 terdiri dari tiga ayat. Usulan tersebut sebagai berikut.

> Kemudian mengenai Pemerintahan Daerah saya mengusulkan dan merubah menjadi ada dua ayat, ada tiga ayat yaitu pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.
>
> Ayat (2)-nya:
>
> "Daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya sehingga dalam mengelola dan membagi sumber penghasilan di daerah diatur secara berkeadilan antara pemerintah dengan pemerintah daerah dan daerah lain menurut undang-undang."[1632]

Asnawi Latief dari F-PDU mengusulkan Pasal 18 terdiri dari dua ayat. Usulan tersebut sebagai berikut.

> Terakhir Saudara Ketua, karena ada juga kaitannya menyangkut pemerintahan yaitu Pemerintahan Daerah Pasal 18 menjadi dua ayat.
>
> Jadi yang pertama tetap, yang kedua bunyinya demikian ayat tambahannya:
>
> "*Pemerintahan daerah berasaskan otonomi, desentralisasi, dan dekonsentrasi" yang tetap kan berdasarkan undang-undang.*[1633]

Selanjutnya Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB memberi tanggapan bahwa untuk Pasal 18 untuk tidak mudah mengubahnya. Seto mengatakan sebagai berikut.

> Dan catatan yang terakhir adalah untuk Pasal 18. Kami mohon perhatian yang sungguh-sungguh untuk Pasal 18 ini untuk tidak terlalu mudah merubahnya karena di sini mengandung aspek-aspek psikologis politik dan sosiologis, terutama di sini harus digarisbawahi kalimat yang

[1631] *Ibid.*,hlm. 135.
[1632] *Ibid.*, hlm. 141.
[1633] *Ibid.*, hlm. 47.

> mengatakan bahwa dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. Jadi kita perlu mengingat bahwa kepelbagaian kita, kebhinekaan kita itu tidak semuanya dapat diatasi dengan suara terbanyak, tapi dasar permusyawaratan. Jadi, karena itu untuk Pasal 18 ini sekali lagi saya memohon andai kata kita mau merubahnya, kita perlu merubah dengan cara yang sangat berhati-hati.[1634]

Selanjutnya pada Rapat PAH III BP MPR ke-4, 10 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Amin Aryoso, dengan agenda pembahasan amendemen terhadap UUD 1945, F-PG melalui Hatta Mustafa mempertanyakan usulan sebelumnya mengenai Pasal 18 kaitannya dengan otonomi daerah. Hatta mengatakan sebagai berikut.

> Di dalam pembicaraan terdahulu, kami pernah mengusulkan mengenai otonomi daerah. Di dalam risalah ini kami *nggak* lihat di mana otonomi daerah ditempatkan. Jadi, Pasal 18 itu di mana tempatkan di dalam inventarisasi atau katakanlah kompilasi ini. Ini mohon, kalau misalnya dalam kompilasi belum ada kami mohon dimasukkan, apa dikompilasi yang pertama itu atau yang di kedua mengenai otonomi daerah.[1635]

Terhadap usulan Hatta Mustafa di atas, Ketua rapat, Amin Aryoso mengatakan bahwa yang menjadi prioritas dari pembahasan kali ini sebetulnya ada empat, yakni mengenai MPR, DPR, Presiden, dan MA. Pembahasan mengenai Pasal 18 bisa dilakukan pada tahap selanjutnya atau diserahkan kepada PAH yang lain.

> Terima kasih.
>
> Apa yang saudara sampaikan itu memang penting, tetapi yang menjadi prioritas dari pembahasan kita ini sebetulnya ada empat, yaitu satu mengenai soal MPR, memberdayakan MPR, memberdayakan DPR, membatasi kekuasaan Presiden. Keempat mengenai memberdayakan dan pertanggungan jawab Mahkamah Agung.
>
> Jadi saya kira apa yang menjadi pemikiran saudara itu belum termasuk jangkauan dari PAH III ini. Namun demikian, tanpa mengurangi pentingnya acara masalah-masalah itu bisa saja disampaikan kepada kita secara tertulis untuk

[1634] *Ibid.*, hlm. 146.
[1635] *Ibid.*, hlm. 252.

pada waktunya mungkin kita serahkan kepada PAH yang lain.[1636]

Hatta Mustafa menanggapi pernyataan Rimpinan Rapat sebagai berikut.

> Saudara Ketua, saya minta *clearance* ucapan itu. Kita *kan* dalam rangka amendemen ini mengajukan berbagai persoalan untuk dirubah atau katakanlah disempurnakan, atau tidak, atau tetap.
>
> Nah, tempo hari kami mengajukan mengenai perubahan Pasal 18 tentang pemerintahan di daerah, yaitu menyangkut otonomi. Kami tidak keberatan bahwa itu akan dibicarakan berikut ya. Jadi, tidak prioritas pada pembicaraan tahap ini, tapi kami mohon agar itu tetap masuk dalam pembicaraan kita. Tahap berikutnya pun kami tidak apa-apa, tidak keberatan. Tapi, di dalam daftar kompilasi ini dia mesti masuk *gitu lho*, karena kami sudah menyampaikannya secara tertulis. Jadi kalau pembicaraannya, kami tidak keberatan mau dibicarakan sampai Agustus 2000, tidak keberatan. Tapi, masalah itu memang sudah harus ada.[1637]

Pembahasan tentang upaya mengubah Pasal 18 pada proses Perubahan Pertama oleh PAH III BP MPR, hanya berlangsung hingga Rapat ke-4. Selanjutnya, pada Rapat ke-5 sampai rapat terakhir, Rapat ke-7 pada 13 Oktober 1999, tak ada lagi pembicaraan lebih lanjut tentang rumusan perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945.

B. Pembahasan Pada Perubahan Kedua

Pembahasan mengenai perubahan Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah muncul lagi pada Perubahan Kedua. Pada Rapat PAH I BP MPR ke-3, 6 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda pengantar musyawarah fraksi, Agun Gunandjar Sudarsa sebagai juru bicara F-PG menyatakan perlunya membahas permasalahan otonomi daerah. Selengkapnya uraian F-PG mengenai hal tersebut sebagai berikut,

> ....melalui forum PAH I Badan Pekerja MPR ini, Fraksi Partai Golkar siap membahas berbagai materi rancangan

[1636] *Ibid*.
[1637] *Ibid*.

perubahan UUD 1945 bersama-sama fraksi-fraksi lain. Adapun materi rancangan itu meliputi hal-hal sebagai berikut.

1. Peneguhan bentuk negara kesatuan. Isinya meliputi bentuk negara, asas-asas dasar negara, wilayah negara, pembagian wilayah negara, dan otonomi daerah dengan keragaman kondisi geografi dan demografi. Fraksi Partai Golkar meyakini bentuk negara kesatuan adalah paling tepat dalam ikhtiar mencapai cita-cita bangsa. Asas-asas dasar negara berisi pedoman bagi penyelenggara negara dalam menjalankan tugas pemerintahannya dengan menjunjung tinggi aspirasi rakyat dan melindungi hak-hak asasi manusia. Aspek wilayah negara berisi penegasan tentang wilayah-wilayah yang berada di dalam yurisdiksi Negara Republik Indonesia serta suatu keharusan atas persetujuan MPR apabila terdapat suatu gagasan atau suatu keinginan tentang perubahan wilayah negara. Pembagian wilayah negara dan otonomi daerah berisi pengakuan negara terhadap daerah-daerah dalam wilayah Republik Indonesia dan jaminan otonomi daerah yang seluas-luasnya kepada setiap daerah.[1638]

Sementara itu, juru bicara F-KB, Abdul Khaliq Ahmad, menyampaikan hal sebagai berikut.

> Kemudian yang kelima adalah Bab tentang Pemerintahan Daerah. Itu kami ingin merubahnya dengan Bab tentang Otonomi Daerah. Sedangkan substansinya diambilkan dari beberapa Ketetapan MPR yang berkait dengan otonomi daerah.[1639]

Selanjutnya, Lukman Hakim Saifuddin sebagai juru bicara dari F-PPP mengatakan bahwa pembahasan Pasal 18 berkaitan dengan Pasal 1 UUD 1945. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> ...Pembaharuan Pemerintahan Daerah dan kaitan dengan bentuk negara perlu lebih dicermati sehubungan dengan berbagai perkembangan dalam masyarakat akhir-akhir ini. Jaminan terhadap otonomi yang seluas-luasnya itu perlu ditegaskan secara rinci dalam Undang-Undang Dasar

[1638] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999 – 2002 Tahun Sidang 2000*, Buku Satu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2008), hlm. 88.
[1639] *Ibid.*, hlm. 94

> sehingga penjabaran lebih lanjut dalam Undang-undang tidak bias. Apabila gambaran otonomi sudah sedemikian jelas tapi dalam bingkai negara kesatuan hampir tiada bedanya dengan pemerintahan negara bagian dalam suatu bentuk negara federasi, maka tinggal masalah pemberian namanya yang berbeda.
>
> Oleh karena itu Fraksi Partai Persatuan Pembangunan mengajak semua anggota Panitia Ad Hoc I ini agar dapat membahas lebih dalam hubungan antara Pasal 1 dan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka menampung semua aspirasi masyarakat yang nyaring disuarakan akhir-akhir ini.[1640]

Hamdan Zoelva, juru bicara dari F-PBB, menyampaikan pendapat fraksinya sebagai berikut.

> Masalah Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Dasar 1945 sangat ringkas mengatur masalah ini yaitu hanya satu pasal tanpa ayat, padahal betapa besar masalah daerah ini baik berkaitan dengan bagaimana hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Dalam Undang-Undang Dasar ini seharusnyalah ditentukan secara jelas apa-apa yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan hal apa saja yang diserahkan kepada pemerintah daerah. Menurut fraksi kami, masalah pembagian kewenangan ini walaupun pada hal-hal yang pokok saja perlu diatur dalam Undang-Undang Dasar ini untuk memberikan jaminan dan kejelasan kepada daerah-daerah sebagai pembentuk republik ini sekaligus menghindari ancaman disintegrasi bangsa pada saat ini yang dipicu oleh ketidakpuasan daerah.[1641]

Usulan perubahan Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah juga disinggung dalam Rapat PAH I BP MPR ke-4, 7 Desember 1999, dengan agenda melanjutkan pengantar musyawarah fraksi, yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Tentang pemerintahan daerah, F-Reformasi melalui A.M. Luthfi menyatakan sebagai berikut.

> Indonesia pada abad 21 adalah suatu negara besar dengan penduduk 220-300 juta manusia. Selain sebagai warga negara bangsa, dari berbagai suku dan adat istiadatnya, warga Indonesia adalah warga dunia global dan internasional yang setiap saat dapat berkomunikasi

[1640] *Ibid*., hlm. 96.
[1641] *Ibid*, hlm. 102.

dan memperoleh informasi dari dunia global. Sehingga dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara maka nilai-nilai universal-lah yang menjadi acuan utama. Nilai-nilai yang dimaksud adalah keadilan dan demokratisasi. Ini saya tambahkan. Kalau kita baca Preambule UUD 1945 yang tidak bisa kita ubah itu cita-cita para pendiri republik ini adalah mendirikan negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Jadi kalau merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur kita kasih skor rasanya masalah adil lah yang paling rendah nilainya. Jadi nilai-nilai tersebut di atas seharusnyalah menjadi dasar dalam pengelolaan pemerintahan terutama keadilan, baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah maupun hubungan antar keduanya. Nilai-nilai tersebut juga menjadi dasar bagi persatuan dan keutuhan, kedaulatan, dan kemakmuran bangsa ini sesuai amanat Mukadimah UUD 1945 tadi. Selanjutnya dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara tersebut apakah visi kebersamaan kita sebagai satu bangsa? Apakah kita komitmen pada persatuan (unity) atau keseragaman *(uniformity)*? Selama ini semboyan-semboyan ideologis berkenaan dengan hal tersebut terasa dipaksakan. Semboyan persatuan dan kesatuan dalam dirinya membawa konsekuensi otoriter dari Pemerintah Pusat. Ini jauh berbeda dengan ideologi yang diletakkan oleh para pendiri republik ini yaitu Bhinneka Tunggal Ika *(unity in diversity)*, sehingga Pemerintahan Daerah di masa datang adalah Pemerintahan Daerah yang bhinneka tersebut minimum memiliki otonomi sempurna di tingkat propinsi. Propinsi dan sistem negara federal bagi sebagian masyarakat umum memang masih menakutkan, karena berkonotasi historis yang negatif. Tetapi wacana tentangnya jangan ditabukan karena fakta berbicara bahwa Mohammad Hatta-lah salah satu pencetus ide awalnya.[1642]

Pembicara berikutnya, Anthonius Rahail dari F-KKI. Ia menguraikan pandangan fraksinya sebagai berkut.

Hal lain yang perlu kita camkan bersama adalah bahwa pemahaman kita tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia haruslah pemahaman secara utuh, yakni meliputi sifat negara dan pola manajemen/penyelenggaraan negara. Mengenai sifat negara yang kita anut adalah negara nasional-negara kebangsaan, yakni negara yang mengatasi

[1642] *Ibid*., hlm. 113-114.

segala paham golongan, suku, daerah apalagi perseorangan. Karenanya, negara kebangsaan melindungi segenap bangsa Indonesia yang terdiri atas beratus suku, memeluk berbagai agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Menggunakan berbagai bahasa daerah dengan adat istiadatnya sendiri-sendiri, serta melindungi seluruh wilayah/daerah yurisdiksinya yang terdiri atas puluhan ribu pulau besar dan kecil daratan dan lautan. Sementara itu, pola manajemen/pengaturan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, khususnya hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat ialah otonomi daerah yang seluas-luasnya.[1643]

Lebih lanjut, Antonius Rahail menyampaikan usulan fraksinya sebagai berikut.

Landasan hukum untuk melaksanakan sistem inipun sudah kita buat, yakni Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketetapan MPR inipun sudah dijabarkan ke dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Kecuali itu perlu diingat pula bahwa penyusunan Tap dan kedua Undang-undang tadi sebenarnya kita laksanakan dalam suasana masih hangat-hangatnya tuntutan reformasi. Karenanya landasan hukum ini masih sangat relevan untuk diteruskan pelaksanaannya. Bahwa di sana-sini pelaksanaannya belum seperti yang diharapkan, seharusnyalah disadari bahwa kita juga sedang berada dalam masa transisi politik dan belum pulihnya secara sungguh-sungguh kehidupan ekonomi untuk menunjang pelaksanaan peraturan-peraturan perundangan tersebut.[1644]

Kemudian F-KKI mengajukan usul mengenai otonomi daerah sebagai berikut.

Sistem sentralisasi kekuasaan tidaklah mencerminkan asas-asas demokrasi. Apalagi jumlah penduduk dan tuntutan

[1643] *Ibid*., hlm. 118-119.
[1644] *Ibid*.

> pengambilan keputusan di daerah atas aneka masalah yang timbul di daerah memerlukan kecepatan dan ketepatan. Karenanya penerapan Otonomi Daerah yang seluas-luasnya dalam sistem pemerintahan Indonesia sudah merupakan kebutuhan mendesak yang harus dimasukkan pula dalam batang tubuh UUD.[1645]

Usulan perubahan Pasal 18 juga dikemukakan oleh F-UG melalui Valina Singka Subekti sebagai berikut.

> Perlu adanya penegasan mengenai otonomi daerah. Amendemen UUD 1945 harus secara jelas menjabarkan hak dan wewenang daerah-daerah di dalam melaksanakan fungsi sosial-politik dan pemerintahannya maupun fungsi ekonominya. Hal ini sangat krusial mengingat berbagai gejolak daerah yang terjadi di berbagai belahan tanah air Indonesia tercinta akhir-akhir ini, yang pada intinya menggugat ketidakadilan ekonomi dan politik yang terjadi 50 tahun terakhir, baik pada masa kekuasaan rezim Soekarno, maupun rezim Suharto. Daerah-daerah selama ini merasa diperas dan dimanfaatkan untuk akumulasi kekuasaan pemerintah pusat. Yang paling menyakitkan hati rakyat adalah kekayaan yang ditambang dari berbagai daerah yang kaya sumber alamnya itu digunakan pula untuk memperkaya diri penguasa, keluarga dan para kroninya melalui praktek KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Penegasan di dalam amendemen UUD 1945 mengenai otonomi daerah ini diharapkan akan mampu meredam berbagai ketidakpuasan yang muncul saat ini, serta mampu menumbuhkan kepercayaan rakyat Indonesia betapa besar dan hebatnya bangsa dan negara Indonesia, apabila tetap berada dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, asalkan dilakukan pengelolaan yang benar.[1646]

Seusai semua fraksi menyampaikan pengantar musyawarah untuk membahas perubahan UUD 1945, keesokan harinya, Kamis 9 Desember 1999, rapat kembali dilanjutkan untuk mendengarkan penjelasan dan tanggapan fraksi-fraksi terhadap materi perubahan UUD 1945. Rapat PAH I BP MPR ke-5, dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf. F-PDIP melalui Sutjipno menyampaikan pandangannya di bawah ini.

Kami sangat sependapat dengan sebagian besar fraksi pada

[1645] *Ibid.*, hlm. 121.
[1646] *Ibid.*, hlm. 141-142.

> PAH I ini, yang tetap sepakat untuk mempertahankan bentuk negara kesatuan. Diantara yang mempertahankan negara kesatuan itu ada catatan untuk mempertegas otonomi daerah, memperhatikan keragaman etnis, agama, bahasa dan budaya serta kondisi geografis negara. Bahkan ada diantara fraksi yang beranggapan bahwa merubah negara kesatuan di republik adalah tindakan inskontitusional dan harus dibatalkan.[1647]

Selanjutnya dari F-PG melalui Hatta Mustafa menyatakan sebagai berikut.

> Walaupun ada fraksi-fraksi yang ingin melakukan pengkajian terhadap bentuk negara kesatuan Republik Indonesia, F-PG sependapat dengan fraksi-fraksi yang secara tegas tetap mempertahankan negara kesatuan Republik Indonesia.
>
> Persoalannya sekarang adalah bagaimana melakukan pengkajian dalam rangka meletakkan titik berat otonomi di Daerah Tingkat I atau Tingkat II secara adil dan proporsional dengan tegas dalam menegakkan rasa keadilan secara demokratis demi mewujudkan kemakmuran rakyat kita secara keseluruhan.[1648]

Sementara itu, F-PPP dengan juru bicaranya Zain Badjeber mengatakan sebagai berikut.

> Oleh karena itu, barangkali di dalam pasal perubahan UUD 45 ini perlu kita mengatur perubahan putusan perubahan terhadap UUD 1945 ini secara khusus demikian pula pada umumnya ada kesepakatan di antara kita untuk menyederhanakan Tap-tap MPR yang muatannya dapat pula dipergunakan disempurnakan menjadi materi muatan UUD 1945 ini sehingga kita tidak perlu terlalu banyak Tap-tap MPR yang kita hapal tetapi semuanya sudah tercantum didalam batang tubuh. Namun demikian, kita harus menghindari apa yang selama ini di dalam UUD kita dari 37 (tiga puluh tujuh pasal), ada 17 (tujuh belas) pasal yang menyerahkan pengaturannya kepada Undang-undang atau merupakan Undang-undang organik tanpa dengan blanko mandat, artinya pemerintah yang memegang kekuasaan akan membentuk Undang-undang dan DPR dapat saja merubah-rubah apa yang dikehendaki di dalam pasal-pasal

[1647] *Ibid*., hlm. 149.
[1648] *Ibid*., hlm. 152.

UUD tersebut. Contoh yang biasa dikemukakan oleh para pakar misalnya pasal 18 tentang pemerintahan daerah dari pasal 18 itu kita telah melahirkan setidak-tidaknya empat Undang-undang yaitu Undang-undang Nomor 22 tahun 1948, Undang-undang Nomor 18 tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan yang terakhir Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 semua mengacu pada pasal 18 tersebut, oleh karena pasal 18 tidak jelas apa yang dimaui oleh pasal tersebut, sekarangpun kita berbicara tentang pemberian otonomi khusus kepada Aceh berbeda dengan otonomi seluas-luasnya tapi sampai hari ini orang Aceh dan orang Irian tidak tahu apa yang khusus itu dan kitapun belum tahu apa yang khusus itu.

Demikian kami sampaikan penjelasan dan tanggapan terhadap musyawarah pengantar musyawarah fraksi-fraksi, dari Fraksi Persatuan Pembangunan.[1649]

Adapun pembicara dari F-KB, Yusuf Muhammad menyatakan pandangan fraksinya sebagai berikut.

1. .....
2. Karena daerah sebagai inti dan unsur pokok dan pemegang saham terbesar dalam negara bangsa ini ternyata tidak diuwongno dalam sistem kehidupan bernegara kita. Ini rasa bahasanya lain dari pada diorangkan, jadi minta maaf. Jadi daerah-daerah memang merasa tidak diuwongno di dalam sistem kehidupan bernegara kita.

Karena itu substansi persoalan ini adalah:

1. Bagaimana membagikan kekuasaan yang adil antara pusat dan daerah. Daerah-daerah lah yang sesungguhnya harus diberi hak yang semestinya dalam memberikan arah dari perjalanan kehidupan bernegara. Merekalah yang sesungguhnya yang telah menyumbang dan membangun negara bangsa ini, dan karena itu sudah sepatutnya porsi daerah mendapatkan peranan yang signifikan. Peranan dan suara partai dalam sistem legislatif kita semestinya tidak seperti sekarang ini yang terlalu menonjol dibanding peran dan suara daerah.
2. Bagaimana pemerintah pusat dapat memberikan lebih besar lagi pembagian kewenangan dibidang politik,

[1649] *Ibid*., hlm. 159.

ekonomi dan lain-lain.[1650]

Usulan perubahan Pasal 18 mendapat penjelasan dan tanggapan dari fraksi-fraksi dalam Rapat PAH III BP MPR ke-6, 10 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Dalam rapat ini, Patrialis Akbar dari F-Reformasi membahas mengenai masalah hubungan pemerintah pusat dengan daerah.

> Bahwa selama ini dalam sistem pemerintahan di negara kita mengutamakan sistem sentralisasi di mana pusat kekuasaan sangat terfokus kepada pemerintah pusat sehingga daerah-daerah tidak memiliki kesempatan yang cukup dalam mengembangkan diri. Apabila ada daerah yang mencoba untuk mengembangkan sistem secara desentralisasi itu dianggap tidak sejalan dengan kebijaksanaan pemerintah pusat maka ancaman subversi dengan pendekatan keamanan serta momok demi kepentingan nasional telah menjadikan daerah-daerah tidak berani. Disadari sepenuhnya sistem yang terlalu sentralistik telah memicu ketidakadilan dan bahkan ancaman disintegrasi sekarang ini juga disebabkan oleh ketidakadilan tersebut.
>
> Oleh karena itu pola desentralisasi sangat perlu dikembangkan berdasarkan pikiran-pikiran pokok para pendiri republik ini agar kita memiliki sistem pemerintahan yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.
>
> Ketidakadilan harus diperangi atau keadilan harus ditegakkan justru untuk menegakkan persatuan. Tanpa keadilan sulit dicapai persatuan. Dalam rangka inilah, fraksi kami mendukung gerakan untuk mencapai keadilan antara pusat dan daerah baik dalam pembagian keuangan maupun kekuasaan.
>
> Seluruh wacana untuk mencapai tujuan keadilan tersebut dilaksanakan dalam satu kerangka negara Republik Indonesia yang lebih bersatu. Dalam rangka mewujudkan negara Republik Indonesia yang bersatu, dan berkeadilan itulah Fraksi Reformasi telah menghidupkan wacana federalisme, lagi pula ide ini federalisme ini telah pula digagas oleh Proklamator Moh. Hatta. Perlu ditegaskan tidak ada dalam benak kami untuk menyetujui suatu pemisahan dari bagian-bagian negara Republik Indonesia menjadi negara terpisah dan merdeka.[1651]

[1650] *Ibid*., hlm. 163.
[1651] *Ibid.,* hlm. 169.

Selanjutnya, F-PDU melalui Asnawi Latief mengemukakan adanya beberapa hal yang perlu diubah dan disempurnakan sebagai berikut.

> ...Pemerintahan daerah, tentang pemberian otonomi luas atau khusus, hendaknya diatur jelas dalam UUD. Sebagai catatan, pemikiran baru perlu difikirkan pembagian wilayah menjadi provinsi, kabupaten dan seterusnya, apakah tidak sebaiknya dibagi menurut budaya atau etnis penduduk bukan menurut ruang atau luas tanah.[1652]

Sedangkan dari F-KKI, Anthonius Rahail menyatakan sebagai berikut.

> Berkaitan dengan masalah bentuk negara, FKKI tetap pada pendirian semula, yakni mempertahankan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik dan secara tegas menolak bentuk federalisme, apalagi upaya perubahan ke bentuk federalisme ini disertai dengan manipulasi keinginan rakyat secara keseluruhan. Bahwa dalam pelaksanaan sehari-hari selama setengah abad lebih sedikit terdapat aneka kekurangan.
>
> FKKI tidak menutup mata dan karena itu harus segera diperbaiki dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab ditingkat propinsi serta ditunjang dengan penyediaan dana yang mencukupi, baik dari pendapat asli daerah (PAD) maupun subsidi dari pusat. Berkaitan dengan ini, maka UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, dimana otonomi ada di Daerah Tingkat II harus segera dilakukan perubahan pula, yakni otonomi di Daerah Tingkat I (propinsi).
>
> Sebab jika otonomi tetap diletakan pada daerah tingkat II, maka akan terjadi kesenjangan antar Dati II secara terus menerus. Dati II yang kaya memang bisa terus kaya, tetapi Dati II yang miskin sumber daya alam dan sumber daya manusia akan bertambah miskin.
>
> Sebaliknya jika otonomi diletakan pada Dati I, maka pihak Dati I dapat mengkoordinasikan pembangunan antar Dati II agar terjadi keseimbangan pertumbuhan dan kesejahteraan rakyatnya satu sama lain secara harmonis.[1653]

Pembahasan dilanjutkan dalam Rapat PAH I BP MPR ke-7, Senin 13 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing.

[1652] *Ibid.,* hlm. 172.
[1653] *Ibid.*, hlm. 178.

Agenda rapat kali ini, yakni Dengar Pendapat dengan para pakar. Saat itu, Asnawi Latief dari F-PUD mempertanyakan terminologi otonomi kepada Dahlan Ranuwiharja sebagai berikut.

> Kebetulan ini menyangkut soal *term* yang tadi juga di Komisi I bersama dengan Jenderal Agus dipersoalkan, mengenai *term* Pak. Bahwa term yang dipakai otonomi, itu sebetulnya bukan term negara kesatuan, tapi yang tepat adalah term desentralisasi atau sentralisasi. Menurut Pak Dahlan bagaimana yang benar?.[1654]

Dahlan Ranuwiharja menjawab bahwa pertanyaan Asnawi di atas sebagai berikut.

> Otonomi yang penuh, dan luas. Yang konkritnya itu mencakup semua urusan kecuali empat urusan. Itu istilahnya desentralisasi. Jadi, itu sama dengan otonomi yang penuh. Nah, sebetulnya itu yang dilaksanakan, dan desentralisasi itu pada tahap pertama adalah provinsi, karena provinsi itu mempunyai kemampuan ekonomis, dan kemudian mempunyai persamaan latar belakang kebudayaan. Jadi, bukan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, yang mulai dengan kabupaten.
>
> Lha ini saya heran juga, tapi ini bukan DPR inikan, DPR kemarin, ya *nggak*? Jadi dari semula memang Pak Harto itu takut kepada desentralisasi, takut kepada otonomi provinsi, maka pura-pura mau memberikan kepada otonomi kabupaten, itupun juga ditunda-tunda. Lalu kemarin Pak Habibie, ya mungkin karena beliau kurang paham ya tentang otonomi, maklum beliau seorang teknolog, ya *nggak*. Lalu melaksanakan itu, Undang-Undang No. 22. Jadi, lain yang diinginkan oleh rakyat di daerah, lain yang diterbitkan oleh Prof. Habibie tentu saja dengan bantuan Menteri Dalam Negerinya.
>
> Jadi, menurut saya, solusi ini tidak tepat. Masalahnya adalah otonomi daerah. Ya sudah *lah*, berikan kepada semua provinsi, kenapa hanya kepada provinsi yang bergolak, ya *nggak*. Ya, semua provinsi diberi otonomi penuh dan luas, yaitu kecuali empat urusan.[1655]

Pembahasan dilanjutkan pada Rapat PAH I BP MPR ke-8, 14 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Rapat ini mengagendakan Diskusi Hasil Pengantar Musyawarah

[1654] *Ibid*., hlm. 243.
[1655] *Ibid*.

dan Tanggapan Fraksi serta Dengar Pendapat dan Kompilasi Permasalahan. F-PBB melalui Hamdan Zoelva mengatakan bahwa sebagai berikut.

> Perlu kita atur dalam Undang-Undang Dasar ini, sejauh mana kewenangan pemerintah pusat, sejauh mana apa yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, sejauh mana apa yang menjadi kewenangan pemerintah daerah ini. Inilah yang kami pikir kita perbaiki pasal mengenai pemerintah daerah. Pasal 18 kalau tidak salah.[1656]

Selanjutnya dilakukan Rapat Tim Kecil PAH I BP MPR RI, 15 Desember 1999.[1657] Agenda rapat adalah membicarakan tentang upaya menjaring aspirasi masyarakat lewat kunjungan ke daerah, yang dipimpin oleh Ali Masykur Musa. Tercatat, beberapa anggota PAH I mengemukakan gagasannya perihal perlunya menjaring pendapat masyarakat tentang hubungan pusat dan daerah kaitannya dengan otonomi daerah. Berikut ini sejumlah usulan para peserta rapat.

Usulan Hobbes Sinaga dari F-PDIP adalah sebagai berikut

> Jadi saya sebenarnya tadi justru mau menyederhanakan masalah yang akan kita bahas, pertama saya katakan tadi bicara mengenai masalah amendemen secara umum. Kemudian kita mungkin menitikberatkan pada beberapa hal, yaitu pertama mengenai soal negara kesatuan, itu karena ada beberapa point nanti, kemudian masalah daerah, masalah otonomi, begitu juga masalah hubungan pusat dan daerah akan ter-*cover*. Jadi, saya sebenarnya mau membatasi persoalan....[1658]

Sedangkan Abdul Khaliq Ahmad dari F-KB mengajukan usulan sebagai berikut.

> Saya kira secara substansial perlu kita kedepankan di dalam kuesioner itu saya sepakat tadi soal-soal yang bersifat umum tentang amendemen. Tetapi tetap harus ada fokus karena Undang-Undang Dasar kita kan kalau teliti sebenarnya tiga hal saja yang mau kita bahas secara bersama-sama. Pertama adalah sistem pemerintahan negera

[1656] *Ibid*., hlm. 304.
[1657] Risalah Rapat Tim Kecil PAH I BP MPR RI, 15 Desember 1999, hlm. 1.
[1658] *Ibid*., hlm. 19

di dalamnya ada otonomi daerah dan ada hubungan pusat dan daerah.....[1659]

Dari F-PPP, Lukman Hakim Saifuddin mengajukan pandangannya terkait dengan pertanyaan dalam kuesioner, sebagai berikut.

> Jadi, pertanyaan-pertanyaan memang yang spesifik tidak pertanyaan umum, jangan pertanyaan bagaimana hubungan pusat dan daerah? Itu sulit sekali kita mempresentasikan jawaban dari pertanyaan yang umum seperti itu. Tapi langsung *aja* fokus, seperti tadi pertanyaan otonomi yang seluas-luasnya dalam hal pendidikan itu apakah menyangkut pendanaan, menyangkut pengelolaan itu lebih konkrit misalkan seperti itu. Oleh karenanya kalau teknisnya seperti itu, maka paling tidak ada lima hal yang menjadi apa aspirasi yang ingin kita jaring itu, pertama menyangkut MPR, jadi keanggotaanya itu siapa saja MPR? Lalu, yang kedua sistem pemilihan Presiden itu langsung atau dipilih oleh MPR dalam Sidang Umum MPR? Lalu yang ketiga menyangkut pelaksanaan otonomi daerah itu seperti apa?[1660]
>
> Terhadap usulan-usulan di atas kaitannya dengan pembuatan kuesioner dalam penyerapan aspirasi, Ketua rapat, Ali Masykur Musa dari F-KB menanggapi sebagai berikut.
>
> ... kalau kuesioner itu pikiran kita kan rinci dengan pilihan-pilihan itu, padahal ini sebetulnya dimaksudkan sebagai pedoman *check list* atau pedoman untuk melakukan menyerap aspirasi atau pedoman berdialog, berdiskusi sebetulnya. Pedoman itu akan kita peroleh dari mana, tentu itu berasal dari masalah-masalah yang berkembang, baik dari tanggapan maupun pengantar dari masing-masing fraksi yang telah kita sampaikan itu, misalkan bagaimana terhadap hubungan pusat dan daerah misalkan, terus bagaimana otonomi daerah dilakukan dan sebagainya. Dengan demikian pertanyaan-pertanyaan itu tidak mendetail sesuai dengan membuat kuesioner pada umumnya dalam melakukan penelitian-penelitian itu. Ini sekadar pertanyaan dan jawabannya tidak hanya a dan b *multiple choice* tetapi juga pendapat-pendapat. Karena itu menyangkut pada bagaimana masyarakat atau

[1659] *Ibid*., hlm. 20.
[1660] *Ibid*., hlm. 21 – 22.

> daerah itu membuat pendapat atau idealitas membangun negara itu bagaimana, untuk itu apakah kita bisa setujui, kita menunjuk 4 orang untuk membuat daftar pedoman pertanyaan sebetulnya bukan kuesioner yang mendetail itu...[1661]

Tidak hanya melakukan kunjungan daerah dan menyebar kuesioner, para anggota PAH I juga melakukan dengar pendapat dengan para pakar. Pada Rapat PAH I BP MPR ke-9, 16 Desember 1999, dengan Ketua rapat Slamet Effendy Yusuf (sesi I) dan Jakob Tobing (sesi II). Pakar yang hadir saat itu antara lain Bagir Manan dan Philipus M. Hadjon. Pada kesempatan itu, A.M. Luthfi mempertanyakan soal negara kesatuan dan desentralisasi. Berikut pertanyaannya.

> ...saya membaca *statement* dari Pak Profesor Ichlasul Amal kalau tidak salah, yang juga akan datang siang ini, dia mengatakan; janganlah kita mempertentangkan kesatuan dengan desentralisasi, *gitu*. *Nah*, ini saya ingin ada pendalaman dari kedua Bapak. Dia memberikan contoh Inggris dan Perancis, begitu. Dua-duanya adalah negara desentralisasi tapi juga negara kesatuan, kita jangan-jangan ribut masalah istilah saja. Ini mohon pendalaman...[1662]

Selanjutnya Soetjipto dari F-UG mengajukan pertanyaan mengenai pengaturan otonomi sebagai berikut.

> ...masalah otonomi. Jadi, kita juga ada kesepakatan akan memasukkan masalah otonomi daerah di dalam konstitusi kita. Jadi, sejauh mana pengaturannya, apakah bisa diatur akan secara detail, karena undang-undang kita dikenal sebagai yang fleksibel, hanya 37 pasal, dan penjelasan kelihatannya ada kesepakatan, juga akan tidak dipakai lagi, kecuali hal yang normatif akan diangkat ke dalam batang tubuh. Sebagai contoh bahwa dalam Undang-Undang Nomor 22 yang kita kenal, bahwa otonomi adalah untuk daerah tingkat II.
>
> Dan kelihatannya setelah saya juga berbincang-bincang dengan rekan-rekan, mungkin juga tidak sepenuhnya sempurna. Karena kalau daerah tingkat II, jadi beberapa contoh saja, kalau mungkin, contoh di Kalimantan Timur, mungkin yang dulu pernah kami di sana, itu ada kabupaten

[1661] *Ibid.*, hlm. 26.
[1662] *Ibid.*, hlm. 340.

yang sangat kaya, tapi ada kabupaten yang miskin. Jadi, karena sumber daya alam atau minyak, batu bara itu hanya di kabupaten tertentu. Apakah hal ini tidak akan menjadi problem nanti antar daerah tingkat II itu sendiri. Oleh karena itu saya mohon penjelasan mungkin Pak Bagir Manan dan Bapak Philipus mengenai pengaturan otonomi. Apakah bisa diatur secara detil, karena tentunya kalau MPR kan keikutsertaan masyarakat, keanggotaannya kan lebih besar daripada DPR, sehingga apakah bisa kita masukkan di dalam konstitusi kita. Itu saja yang kami sampaikan.

Terima kasih.[1663]

Menjawab pertanyaan di atas, Bagir Manan menjawabnya sebagai berikut.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 18 dalam batang tubuh itu hanya mengatur tentang otonomi daerah, tapi dalam Penjelasan dia mengatur tentang satuan administratif, mengatur tentang *erfelijk decentralitatie*, sehingga keluarlah Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 yang mengatur bahwa Undang-Undang Nomor 5/1974 itu di samping otonomi dia mengatur tentang dekonsentrasi. Sebetulnya dekonsentrasi itu bagian dari desentralisasi artinya misalkan Kanwil segala macam itu bagian dari organisasi pemerintah pusat, kalau toh akan diatur Kanwil atau apa itu harus diatur dalam organisasi pemerintah pusat, bukan diatur dalam pemerintah daerah. Jadi, bermacam anomali lahir akibat penjelasan itu. [1664]

Nah, sekaligus saya ingin mengingatkan Undang-Undang No. 22/1999 disinggung oleh Pak Tjip. Bapak-bapak yang kebetulan anggota DPR kan merumuskan bahwa pada dasarnya semua urusan-urusan fungsi pemerintahan itu ada di daerah, kecuali lima plus kebijaksanaan nasional tertentu di bidang pembangunan, di bidang SDA dan segala macam. Ada orang yang menganggap bahwa dengan demikian semua fungsi-fungsi pemerintah yang lain itu akan menjadi urusan daerah, itu belum tentu. Sebab ada fungsi-fungsi pemerintahan itu yang tidak mungkin dikerjakan oleh daerah, bukan hanya karena daerah itu tidak mampu, tapi membutuhkan kesamaan antar di seluruh Indonesia. Misalnya sistem transportasi, tidak mungkin kita membiarkan sistem transportasi setiap

[1663] *Ibid*., hlm. 342.
[1664] *Ibid*., hlm. 346

provinsi mengatur sistem transportasinya sendiri, tidak mungkin. Ini ada dongeng, ini kita dongeng.

Dulu ketika masih zaman konfederasi, wewenang-wewenang kereta api itu ada pada negara-negara bagian. Sehingga ada dongengnya, sehingga ada *Utah* sebagai tempat pertemuan itu dongeng, karena negara-negara bagian membuat relnya sendiri-sendiri, pada waktu bertemu di *Utah* lebarnya tidak sama, lebarnya tidak sama, itu semacam dongeng saja. Lebarnya tidak sama, sehingga mereka mikir, karena itu urusan kereta api harus... *alah* urusan federal.

Jadi, saya mohon ada pengertian bahwa tidak berarti bahwa seluruh urusan itu tidak ada lagi pada pusat, ada urusannya yang tidak dapat dihindari akan tetap, sistem transportasi kereta api, sistem transportasi udara, laut, segala macamnya itu, itu berbahaya sekali kalau kita berpikir seperti itu. Jadi, itu ada hal-hal yang seperti itu.[1665]

Terkait dengan pertanyaan dari A.M. Luthfi, Bagir Manan menjelaskan sebagai berikut.

...mengenai desentralisasi, saya selalu mengartikan desentralisasi itu adalah otonomi Pak. Jadi, saya agak berbeda dengan pandangan misalnya beberapa buku yang desentralisasi itu mengenai dekonsentrasi. Bagi saya dekosentrasi itu ya sentralisasi yang dilunakan istilah saya, dalam desertasi saya 10 tahun yang lalu saya katakan, dekonsentrasi adalah sentralisasi yang dilunakkan. Jadi, dia bagian daripada sentralisasi, gitu ya. Jadi, misalnya buku-buku macam Amrah Muslimin mengatakan *erfelijk decentralitatie*, saya tidak menganut. Karena pengertian saya desentralisasi adalah otonomi.

Nah, otonomi adalah sub sistem dari negara kesatuan. Jadi, kita bicara otonomi sepanjang kita bicara negara kesatuan. Jadi, kalau orang akan bicara otonomi tapi bukan negara kesatuan, itu suatu hal yang bertentangan dengan sistemnya sendiri, karena otonomi itu sub sistem dari negara kesatuan, merupakan salah satu mekanisme dari negara kesatuan. Jadi itu menurut paham saya...[1666]

Sementara itu, Philipus M. Hardjon dalam menanggapi sejumlah pertanyaan dari anggota PAH I tersebut, memberikan jawaban sebagai berikut.

[1665] *Ibid*., hlm. 347-348.
[1666] *Ibid*., hlm. 348.

> Barangkali dalam kaitan dengan UU No. 22 ini, ini sangat menarik buat kita. Pasal 18 Undang-Undang Dasar itu saya kira sangat membutuhkan perhatian, sebab apa? Dari perjalanan Undang-Undang Dasar 1945 itu kita lihat sudah berapa Undang-Undang Pemerintah Daerah yang dihasilkan. Mulai Undang-Undang 1 Tahun 1945, Undang-Undang 1 Tahun 1948, kemudian loncat ke Undang-Undang Dasar Sementara, muncul kemudian Undang-Undang 18 tahun 1965, 5 Tahun 1974, kemudian ke 22 Tahun 1999, yang semuanya cocok. Tetapi kalau kita kaji *kok* beda sekali, lebih-lebih undang-undang yang terakhir ini.
>
> Akan saya katakan mengapa Undang-Undang 22 Tahun 1999 itu *kok* begitu cepat dibuat, *kok* tidak menunggu perubahan Undang-Undang Dasar dulu. Sehingga di dalam kesempatan perubahan ini, mestinya di dalam Undang-Undang Dasar itu berikan rambu-rambu yang lebih tajam lagi, mengenai desentralisasi itu tadi. Sehingga kita tidak tiap kali menginterpretasi kita, sistem otonomi juga berubah. Dari otonomi seluas-luasnya, otonomi bertanggungjawab, sekarang lagi sudah apalagi? Sudah federasi, sudah. Semuanya cocok tidak ada yang salah, jadi banyak orang bisa jadi doktor karena Pasal 18 Undang-Undang Dasar itu.[1667]

Kemudian, dalam Rapat PAH I BP MPR ke-10, 17 Desember 1999, yang dipimpin oleh Harun Kamil, dengan agenda mendengarkan laporan tim kecil. Hobbes Sinaga dari F-PDIP mengatakan bahwa dalam rangka menampung aspirasi daerah ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian sebagai berikut.

> Dalam rangka menampung aspirasi masyarakat khususnya dari daerah-daerah, yang tersebar dalam kepulauan di wilayah Republik Indonesia, ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian, yaitu pemahaman yang mendalam tentang suatu Undang Undang Dasar. Dua, pemahaman yang mendalam tentang makna negara kesatuan. Tiga, pendapat dan pemikiran tentang otonomi daerah yang berhubungan dengan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945. Kemudian aspirasi dan kebutuhan daerah-daerah dalam rangka menyempurnakan bentuk materi muatan dan kedudukan GBHN di masa yang akan datang. Dengan

[1667] *Ibid*., hlm. 352 - 353.

> mendengar pendapat dari berbagai lapisan masyarakat di daerah mengenai hal-hal di atas, akan semakin memperkaya BP MPR khususnya PAH I, dalam menyempurnakan Undang Undang Dasar 1945. Jadi di identifikasi masalah itu, bukan pokok masalah yang berupa pertanyaan, tapi dengan mengidentifikasi masalah, kita lebih bisa menangkap nuansa di daerah-daerah yang akan kita kunjungi.[1668]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB memberikan usulan tentang upaya penyempurnaan Pasal 18, sebagai berikut.

> Kemudian yang ketiga, ini adalah di dalam kerangka nanti kita mencari masukan untuk menyempurnakan Pasal 18 katakanlah misalnya tentang otonomi daerah, tentang pemerintahan daerah dan sebagainya. Karena itu, kita ingin tahu bagaimana motivasinya dan semangatnya di dalam hubungan antara sebuah daerah atau kepentingan nasional. Karena selama ini kan kita sudah mendengar beberapa daerah yang menuntut 75% di dalam pembagian dan seterusnya, kita ingin tahu seberapa jauh sebetulnya ikatan atau perhatian terhadap suku dan daerah itu lebih besar daripada kepentingan bangsa keseluruhan, atau mungkin nanti kita bisa tahu dengan demikian bahwa, mungkin pikiran-pikiran kedaerahan atau yang mementingkan daerah itu tidak terlalu besar dibandingkan dengan yang masih tetap memikirkan kepentingan bangsa secara keseluruhan.[1669]

Setelah rapat di atas, para anggota PAH I segera bertugas ke daerah-daerah untuk menjaring aspirasi masyarakat seputar materi rancangan perubahan UUD 1945. Setelah menjaring aspirasi daerah, dilakukan Rapat PAH I BP MPR ke-11, 4 Februari 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda laporan hasil kunjungan ke daerah.

Andi Mattalatta dari F-PG telah melakukan kunjungan kerja ke Aceh dan Sumatra Utara melaporkan bahwa terkait dengan Pasal 18 banyak yang mengusulkan agar otonomi daerah dipertegas di dalam Undang-Undang Dasar.[1670]

Sementara itu, dari hasil kunjungannya ke Sumatra Barat dan Sumatera Selatan, Hatta Mustafa dari F-PG melaporkannya

[1668] *Ibid.,* hlm. 410.
[1669] *Ibid.*, hlm. 412.
[1670] *Ibid.*, hlm. 440.

sebagai berikut.

> Secara singkat saya akan bacakan sedikit yang penting-penting saja. Misalnya hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, mengusulkan di Sumatra Barat sama dengan di Sumatra Selatan mengusulkan agar Otonomi Daerah di titik beratkan pada Daerah Tingkat I.
>
> Kemudian Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 agar rumusannya dibuat untuk menutup kemungkinan terjadinya interpretasi ganda yang dapat merugikan daerah dan merumuskan apa yang menjadi wewenang pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Ini dari Universitas Andalas tentu kita sudah memahami apa yang akan kita bahas nanti di dalam Pasal 18 itu.[1671]

Valina Singka Subekti dari F-UG yang melakukan kunjungan kerja ke Kalimantan Barat dan Jawa Barat, melaporkan bahwa adanya keinginan agar dilaksanakan otonomi seluas-luasnya. Valina melaporkan sebagai berikut.

> ...Lalu yang ketiga, hal yang paling menonjol di dalam pertemuan-pertemuan yang dilakukan adalah aspirasi mengenai keinginan agar otonomi daerah itu betul-betul dilaksanakan secara seluas-luasnya.
>
> Jadi, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi dominasi pembicaraan yang muncul di dalam diskusi-diskusi kami. Terutama mereka menginginkan agar ada peninjauan kembali terhadap Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 22 tahun 1999, yang kita ketahui bahwa penekanan otonomi itu adalah pada daerah tingkat dua atau Kabupaten dan Kotamadya. Sementara ternyata dari kunjungan itu terserap aspirasi, mereka menginginkan agar otonomi itu tidak pada tingkat dua tetapi pada tingkat satu.[1672]

Sedangkan, Anthonius Rahail dari F-KKI, yang melakukan kunjungan ke Papua, berkaitan dengan usulan perubahan Pasal 18 mengatakan sebagai berikut.

> Selanjutnya mengenai amendemen terhadap Pasal 18 diminta perhatian khusus, karena wilayah Papua agar dilibatkan juga mengenai tokoh-tokoh adat dalam menentukan perubahan-perubahan kebijakan di daerah.[1673]

[1671] *Ibid*., hlm. 441 - 442.
[1672] *Ibid*., hlm. 444 - 445.
[1673] *Ibid.,* hlm. 457.

Pembahasan yang berkaitan dengan usulan perubahan Pasal 18 berlanjut dalam Rapat PAH I BP MPR ke-15, 17 Februari 2000, yang dipimpin oleh Harun Kamil, dengan agenda dengar pendapat dengan Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas), dan Dewan Pertahanan Nasional (Wantannas). Dalam rapat ini, hanya Lemhannas dan Wantannas yang menyinggung perihal perubahan Pasal 18 UUD 1945.

Purnomo Yusgiantoro, Wakil Gubernur Lemhannas mengatakan sebagai berikut.

> Selanjutnya mengenai Pasal 18. Dari pengkajian yang kami lakukan melalui suatu pra seminar, melalui suatu pembicaraan dengan aspirasi akademik, aspirasi masyarakat, dan aspirasi daerah terutama di Indonesia Barat. Di Bengkulu pada waktu kami menyelenggarakan pra konferensi nasional kedua, kami tangkap satu aspirasi bahwa di dalam Pasal 18 ini, perlu adanya suatu ketegasan, dituangkannya hal-hal yang memang menjadi kewajiban dari pemerintah pusat dan hal-hal yang tidak menjadi kewajiban dari pemerintah pusat. Kemudian juga perlunya Pasal 18 ini mencakup hal-hal di mana nantinya itu otonomi daerah bisa dilaksanakan secara langsung, aspirasi daerah yang kami tangkap pada waktu itu.
>
> Dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 dan Undang-Undang Nomor 25 di mana peraturan pelaksanaannya mencakup Peraturan Pemerintah, Keppres, dan lain sebagainya itu memerlukan waktu yang cukup lama sehingga menimbulkan suatu skeptifitas dari suatu pesimisme dari daerah bahwa otonomi daerah ini barangkali akan cukup lama dilaksanakan di lapangan. Justru itu ada suatu aspirasi yang berkembang di daerah agar otonomi daerah ini bisa dilaksanakan dengan cepat. Yaitu dengan melakukan amendemen terhadap Pasal 18 dan dengan demikian maka otonomi ini bisa dilaksanakan, paling sedikit bisa dilaksanakan pada tingkat provinsi yang nantinya pada jangka panjang tentunya akan bisa dikembangkan sampai kepada unit-unit daerah yang terkecil, sekalipun sampai dengan kabupaten.[1674]

[1674] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999 – 2002 Tahun Sidang 2000*, Buku Dua, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2008), hlm. 123.

Sementara itu, Agfas Mufti dari Wantannas mengatakan sebagai berikut.

> Selanjutnya soal pemerintahan daerah. Tadi juga Pasal 18 sudah diutarakan. Memang benar, karena sekarang aspirasi ini atau penafsiran dari Pasal 18 bisa bermacam-macam kalau tidak dijelaskan agak rinci dari Undang-Undang Dasar itu. Oleh karenanya perlu dicantumkan masalah-masalah yang tadi bisa mencegah terjadinya adanya pemisahan daerah itu dengan negara kesatuan Republik Indonesia. Juga menampung keinginan dari daerah itu sendiri untuk mempertahankan ciri khas daerahnya. Lalu mengeksploitasi sumber daya alamnya dan ketidakadilan di dalam pembagian pendapatan antara pusat dan daerah. Sehingga masalah-masalah ini nantinya akan bisa terwadahi dalam penjelasan atau pun penjabaran dari Pasal 18...[1675]

Wakil Gubernur Lemhanas, Purnomo Yusgiantoro menyinggung kembali Pasal 18 dengan pernyataan sebagai berikut.

> Pasal 18 mengenai otonomi daerah, jadi ceritanya begini Pak. Kami melakukan suatu pengkajian, kami lakukan dari timur sampai ke barat, kami dengar aspirasi masyarakat, kami dengar aspirasi akademik, kami dengar aspirasi dari daerah dan ternyata yang mereka inginkan adalah pelaksanaan otonomi daerah yang lebih cepat. Mereka selalu mempunyai suatu *suspicion*, sesuatu kecurigaan bahwa, pusat ini mau bermain-main dengan otonomi ini. Jadi mereka sudahlah *forget it* Undang-Undang Nomor 22, lupakan sajalah Undang-Undang Nomor 25 yang kita inginkan sekarang kita lakukan otonomi daerah.
>
> *Nah,* dari situ pada waktu kita menyelenggarakan konferensi di Padang, di Bukittinggi, barangkali beberapa minggu yang lalu, Bapak-Bapak masih mendengar hangat, bahwa salah satu kesimpulan yang penting dan kita hadirkan *malah* tokoh-tokoh masyarakat juga, mereka menginginkan perubahan di dalam Pasal 18. Karena kalau ini berubah dengan cepat dan mereka tahu bahwa ini akan dilakukan pada tahun ini juga 17 Agustus 2000 mestinya sudah selesai. Tanpa harus menunggu peraturan pelaksananya, karena kalau kita menunggu peraturan pelaksanaannya, PP-nya itu saya dengar sekarang sudah lebih dari tiga puluh harus

[1675] *Ibid.,* hlm. 129.

> dibuat. Belum, berapa? Delapan puluh kata sahabat saya ini. Belum nanti Keppresnya dan lain sebagainya, kapan harus dimulai itu otonomi daerah.
>
> Jadi mereka katakan janganlah diberi angin surga, lakukan sajalah, mereka mengatakan dari aspirasi yang kita tangkap *cantol kan* saja di Pasal 18. Justru itu pemikiran kami sampaikan kepada Bapak-Bapak aspirasi ini. Kalau memang kita bisa *reformulate* Pasal 18 ini hingga pelaksanaan otonomi daerah paling sedikit di provinsi yang sudah siap bisa kita laksanakan, kita tunjukkan suatu *good will* kita, bahwa memang otonomi itu akan kita lakukan dengan sungguh-sungguh.[1676]

PAH I kembali menggelar rapat dengar pendapat yang berkaitan dengan pemerintahan daerah pada Rapat PAH I BP MPR ke-18, 22 Februari 2000, yang dipimpin oleh Harun Kamil. Pada rapat kali ini, PAH I mendengarkan pendapat dari organisasi, salah satunya AIPI. Isbodroini dari AIPI mengatakan sebagai berikut.

> Mengenai Pasal 18 mengenai Otonomi Daerah. Saya pikir itu tidak bisa ditunda-tunda lagi, karena Pasal 18 mengenai otonomi itu ditunda-tunda. Soekarno dulu mengatakan karena politik belum mendukung untuk dilakukan otonomi daerah. Kemudian, ada ketakutan kalau terjadi suatu penguatan di daerah, lalu terjadi suatu makar dari provinsi-provinsi seperti itu. Jadi sentralisme yang telah dilakukan baik di masa Soekarno ataupun di masa orde baru melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dan juga tahun 1979 mengenai desa, itu sudah harus dibongkar.
>
> Kita jangan selalu mengalami trauma mengenai pemberontakan-pemberontakan daerah. Banyak contoh-contoh negara kesatuan, tapi dia bisa berjalan dengan baik. Sekarang kenapa kita diancam seperti ini, dihadapkan pada masalah disintegrasi nasional, ini sebetulnya pokok yang paling utama adalah tidak terdapatnya hubungan pusat dan daerah yang harmonis terutama masalah pembagian kekayaan. Bayangkan Irian Barat yang begitu kaya, masa masih ada kelompok yang masih pakai koteka. Bagaimana tidak berontak? Riau yang begitu kaya, saya meninjau ke sana, melihat ke sana, daerahnya masih sangat miskin. Itu

[1676] *Ibid.,* hlm. 159-160.

kan karena tidak ada keseimbangan.[1677]

Pendapat di atas ditambahkan oleh Diana Fauziah Arifin dari AIPI sebagai berikut.

> Khusus mengenai Pemerintahan Daerah, saya ingin memfokuskan atau menitik beratkan pada satu hal yaitu kata-kata "hak-hak, asal-usul dari...dan yang bersifat istimewa". Penjelasan mengenai daerah istimewa, bagaimana satu daerah bisa disebut istimewa? Apa indikatornya? Apa hanya sekedar sejarah perjuangannya, ataukah karena *resources*-nya, *resources*-nya misalnya, ataukah karena apa? Kita tidak ingin terjadi Aceh kedua dan ketiga. Justru titel istimewa inilah, kata-kata istimewa inilah yang kemudian di *blow up,* diletupkan, mengapa istimewa *kok* nasibnya jauh dari istimewa?
>
> Masih mending daerah-daerah lain yang bukan istimewa, tapi mengalami nasib yang lebih baik daripada yang istimewa. Jadi, penjelasan mengenai istimewa inilah yang tampaknya, yang dimaksudkan hak asal-usul daerah istimewa dan bagaimana, siapa sebetulnya yang mengatur istimewa atau tidak istimewanya, siapa yang memberikan batasan-batasan mana yang istimewa, mana yang tidak.[1678]

Menanggapi penjelasan di atas, Asnawi Latief dari F-PDU mengatakan sebagai berikut.

> ...kami pernah mengusulkan perubahan Pasal 18 ini menyangkut Pemerintahan Daerah di dalam pemekaran. Kalau tidak salah di MPR atau di DPR, kami mengusulkan agar pemekaran wilayah, menata wilayah itu persis seperti diusulkan oleh Pak Syaafrudin Bahar tadi, bahwa di Jawa itu berdasarkan teritorial, di luar Jawa berdasarkan teritorial genealogis. Itu saya pikir bagus itu, sehingga demikian mengatur tata pemerintahan kita tidak sejalan dan sebangun dengan di Jawa.
>
> Jadi, berdasarkan teritorial. [1679]

Anggota PAH I lainnya, Rosnaniar dari F-PG menambahkan sebagai berikut.

> ...tentang Pasal 18 Perimbangan dan juga tentang wilayah, memang di sana tidak dijelaskan tentang provinsi,

[1677] *Ibid*., hlm. 303.
[1678] *Ibid*., hlm. 23 – 24.
[1679] *Ibid*., hlm. 311.

sedangkan kita menghadapi pelaksanaan Undang-Undang No. 22 dan No. 25, di mana akan memberdayakan tentang daerah-daerah tingkat II dan tingkat I. Sedangkan daripada apa yang kita bicarakan, yang kita bahas Penjelasan itu akan kita hapus. Selama ini yang ada *kan* pada Penjelasan, provinsi dan otonomi, maka ada diantara pihak yang mengusulkan agar kata-kata provinsi itu dimasukkan ke dalam salah satu pasal di Undang-Undang Dasar.[1680]

Keesokan harinya, Rabu, 23 Februari 2000, PAH I BP MPR melanjutkan Rapat ke-19, dengan agenda dengar pendapat dengan Universitas Kristen Indonesia (UKI), yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Dalam kesempatan ini, Anton Reinhart menjelaskan usulan UKI yang berkaitan dengan Pasal 18 sebagai berikut.

Kemudian perubahan terhadap Pasal 18 Ayat (1) pembagian daerah di Indonesia diatur berdasarkan propinsi, kabupaten dan kota serta dibagi pula dalam daerah-daerah yang lebih kecil dengan memperhatikan susunan asli seperti desa di Jawa dan Bali, Negeri di Maluku, Gampong di Aceh, Huta di Tapanuli, Dusun dan Marga di Palembang.

Sebagaimana tadi sudah dikemukakan oleh Ketua PAH bahwa penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 itu sebenarnya tidak perlu kita adakan lagi, tetapi toh kami berpendapat bahwa ada hal-hal yang bersifat substansial yang harus diangkat dari penjelasan itu masuk ke batang tubuh. Nah, Oleh karena itu, sebenarnya Pasal 18 Ayat (1) itu merupakan apa yang kami angkat dari penjelasan Pasal 18 tersebut.

Kemudian ayat (2) di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah bukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti sekarang, oleh karena didaerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Pasal 18 Ayat (3) negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah Istimewa dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu dengan mengingat hak-hak dan asal-usul daerah.

Lalu argumentasi yang kami kemukakan terhadap perubahan pasal 18 ini adalah sebagai berikut: Konsep Pasal 18 tersebut berkaitan dengan distribusi kekuasaan

[1680] *Ibid*., hlm. 316.

> negara yang dilaksanakan secara horizontal dan vertikal. Secara horizontal kekuasaan negara di distribusikan kepada lembaga-lembaga yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Secara vertikal kekuasaan di distribusikan kepada penyelenggara negara di tingkat pusat dan tingkat daerah, kekuasaan kenegaraan yang dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah di daerah, tidak perlu dilaksanakan oleh penyelenggara di tingkat pusat. Penyelenggara negara di tingkat pusat membantu pemerintah daerah, ini didasarkan pada prinsip subsidiaritas.[1681]

Dalam rapat dengar pendapat ini, Hamdan Zoelva mengajukan pertanyaan terkait dengan daerah-daerah yang bersifat otonom. Berikut pertanyaanya.

> Kemudian ini mungkin yang terakhir, masalah Pasal 18. Pasal 18 ada perubahan yang banyak sekali dari Pasal 18 yang lama. Yang saya ingin tanyakan adalah mengenai di Ayat (2) dan seterusnya, jadi di Ayat (1) mengenai pembagian daerah bersama provinsi, kabupaten dan kota. Kemudian, daerah otonom. Di Pasal di Ayat (2) langsung ditulis "daerah-daerah yang bersifat otonom," yang bersifat otonom itu apakah di daerah kota, daerah propinsi atau daerah apa, daerah propinsi, daerah kabupaten atau daerah kota otonomnya itu. Ya tinggal sedikit. Kemudian, apa saya tidak melihat satu rumusan mengenai bagaimana batasan apa kewenangan pusat dengan daerah. Apakah tidak perlu ini dirumuskan dalam pasal ini? Apa yang menjadi kewenangan pokok dari pusat, kemudian sisanya diserahkan kepada kewenangan daerah. [1682]

Selanjutnya Frans H. Matruty dari F-PDIP mempertanyakan soal badan perwakilan di daerah-daerah yang bersifat otonom. Pertanyaan selengkapnya sebagai berikut.

> di dalam Pasal 18 digunakan istilah akan, akan, saya harap di,... saudara bisa lihat itu akan diadakan badan perwakilan di daerah-daerah yang bersifat otonom akan.... Apa ini tidak perlu diklarifikasi, maksud saya apa ini tidak perlu diklarifikasi? Maksud saya cukup menggunakan istilah yang bersifat otonom. Diadakan daerah-daerah yang bersifat otonom, diadakan badan perwakilan daerah. Dengan pengertian bahwa tentu akan ada daerah otonom

[1681] *Ibid*., hlm. 381.
[1682] *Ibid*.,hlm. 385.

yang baru, itu pasti disusul dengan ide yang muncul tadi saudara-saudara itu.[1683]

Selanjutnya, dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-20, 24 Februari 2000, dengan agenda dengar pendapat dengan Universitas Jember, Pataniari Siahaan F-PDIP mengajukan pertanyaan sebagai berikut.

> ...kami ingin mengembalikan kepada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, pengertian dekonsentrasi dan desentralisasi sebenarnya itu kan terkait dengan masalah demokrasi ekonomi. Di sisi lain sekarang berkembang pemikiran, bahwa otonomi itu adalah demokrasi administratif, memindahkan pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah tingkat II atau daerah tingkat I. Sehingga sekarang terjadilah perebutan antara daerah tingkat I dan daerah tingkat II yang mengatakan mesti daerah tingkat I. Di sisi lain, kita berasumsi otonomi itu maksudnya supaya langsung kepentingan rakyat itu bisa diaktualisasikan, itu sebetulnya, sebagai pemilik negara ini. *Nah*, hal ini kami ingin dapat masukan dari bapak ibu sekalian.[1684]

Setelah itu, pada tanggal 29 Februari 2000, PAH I BP MPR melakukan Rapat ke-23, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf, dengan agenda dengar pendapat dengan PGI dan KWI. Dalam kesempatan ini, Pendeta Pattiasina dari PGI menyampaikan pendapat yang berkaitan dengan usulan perubahan Pasal 18 sebagai berikut.

> Pemerintahan Daerah. Pasal 18. MPH PGI hanya meminta perhatian PAH I Badan Pekerja MPR bahwa apa yang terjadi saat ini seperti gejolak di berbagai daerah dan kawasan di tanah, air adalah sebagai suatu ketidakpuasan atas pemaksaan dari pemerintah pusat terhadap satu pola yang kebanyakan tidak sesuai dengan daerah-daerah setempat. Dengan sistem penghayatan dan pengamalan Pancasila (P4) sehingga segala sesuatunya harus serasi, seimbang dan selaras. Akibatnya kerapatan adat yang amat berperan di suatu daerah menjadi tidak berfungsi dan digantikan oleh badan-badan bentukan pemerintah. Akhirnya secara tak langsung, terasa atau tidak, masyarakat menjadi masa bodoh dengan hanya menunggu petunjuk dan instruksi.

[1683] *Ibid*., hlm. 389.
[1684] *Ibid*., hlm. 422.

> Dan akhirnya kekuatan bangsa Indonesia gotong royong itu menjadi hapus. Segala pekerjaan masyarakat menjadi proyek dan masyarakat tidak merasa memiliki. Sekaligus proyek-proyek itu menjadi ladang korupsi. Masih ingat waktu ada operasi penertiban oleh komando pemulihan keamanan dan ketertiban, Opstib Kopkamtib, banyak kasus-kasus korupsi di SD Inpres, Pasar Inpres, jalan Inpres, Puskesmas Inpres dan sebagainya?
>
> Usul konkrit MPH PGI adalah pemerintahan daerah dengan otonomi khusus atau otonomi luas agar dihidupkan kembali struktur masyarakat setempat seperti kerapatan adat, dan dijadikan badan oleh pemerintahan desa, karena dengan demikian yang akan tampil adalah sistem Primus Interparis di desa tersebut.[1685]

Pada hari Rabu, 1 Maret 2000, PAH I BP MPR mengadakan Rapat ke-24, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf, dengan agenda dengar pendapat dengan Walubi dan Parisada Hindu. Dalam rapat ini, Ida Bagus Gunadha, dari Parisada Hindu mengusulkan rumusan perubahan Pasal 18 sebagai berikut.

- Pasal 18 Ayat (1):

  "Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah otonom yang besar dan kecil."

- Pasal 18 Ayat (2):

  "Bentuk dan susunan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), ditetapkan dengan undang-undang dengan memperhatikan hak dan asal usul daerah yang bersifat istimewa serta memperhatikan nilai-nilai budaya khas yang ada di daerah."

- Pasal 18 Ayat (3):

  "Masing-masing daerah otonom dijamin mendapatkan perimbangan keuangan yang adil sesuai dengan potensi daerahnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."[1686]

Terhadap penjelasan di atas, J. E. Sahetapy dari F-PDIP mempertanyakannya sebagai berikut.

[1685] *Ibid*., hlm. 565-566.

[1686] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999 – 2002 Tahun Sidang 2000*, Buku Tiga, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2008), hlm. 7.

> ...apa memang ada perbedaan yang esensiil atau esensial antara daerah otonomi yang besar dan yang kecil? Esensialnya itu di mana? Besar atau kecil. Atau otonominya itu? Ini juga yang perlu dijelaskan.[1687]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG menyambung pertanyaan di atas sebagai berikut.

> ...kami beberapa waktu yang lalu datang ke daerah-daerah, terutama adalah daerah-daerah yang sedang terjadi konflik-konflik horisontal. Kelihatan persoalan yang menjadi akar masalah adalah keharmonisan dalam pergaulan beragama, itu menjadi salah satu persoalan. *Nah*, karena itu ada aspirasi terutama ketika kami sedang ke NTT kemarin itu, ada aspirasi yang cukup mengagetkan kami adalah bahwa Pasal 18, yang mengatur tentang otonomi daerah, itu hendaknya juga mengambil urusan agama menjadi urusan daerah.
>
> Padahal kita sama-sama tahu, misalnya empat urusan yang diurus oleh pusat itu adalah pertahanan, politik luar negeri, mata uang dan juga agama. Tapi sekarang ada aspirasi yang meminta supaya agama itu dijadikan urusan daerah juga. Tujuannya apa? Tujuannya antara lain, menurut yang menyampaikan aspirasi, yang tahu situasi dan kondisi lingkungan di daerah itu adalah orang daerah dan termasuk juga suasana kebatinan beragama, pergaulan beragama itu juga orang daerah yang tahu.
>
> Oleh karena itu, biarlah urusan masalah agama itu tidak perlu diberikan kepada pusat karena pusat hanya meneropong dari jauh. Tapi biarkan kami yang ada di daerah ini mengatur dengan bijaksana sehingga suasana kebatinan beragama antar penduduk yang berbeda agama itu bisa berjalan dengan baik. Saya ingin bertanya kepada pak dari Walubi dengan Parisadha Hindu, bagaimana tanggapan dari Walubi dan Parisadha Hindu tentang persoalan ini?[1688]

Terhadap pertanyaan di atas, Oka Mahendra dari Parisada Hindu memberi jawaban berikut.

> ...dalam Pasal 18 kami cantumkan kembali wilayah Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia. Artinya Pasal 1 itu sebenarnya kami hanya menambahkan kata-kata *merdeka*

[1687] *Ibid*., hlm. 18.
[1688] *Ibid*., hlm. 21-22.

> dan *berdaulat*, yang diambil dari Pembukaan Undang-Undang Dasar '45. Karena menurut pemikiran kami, apa yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar '45 sebaiknya tercermin juga di dalam pasal-pasalnya. Begitu juga penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara.[1689]

Wayan Sudaryanto dari Parisada Hindu turut menambahkan jawaban sebagai berikut.

> Mengenai otonomi besar dan kecil. Saya kira dari dulu kita selalu berputar-putar dalam undang-undang. Pernah otonomi yang sebanyak-banyaknya itu pernah pada zaman Orde Lama, pernah yang seluas-luasnya, pernah yang sebesar-besarnya, saya kira tak usah besar kecil yang penting bagaimana otonomi itu kongkrit dapat dilaksanakan, bagaimana desentralisasi, dekonsentrasi dan perimbangan keuangan itu dirasakan oleh rakyat, dirasakan oleh daerah berkeadilan. Soal rumusan permainan kata-kata saya kira bapak-bapak yang terhormat lebih ahli.
>
> Saya kira sementara itu, terima kasih.[1690]

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-25, 2 Maret 2000, dengan agenda dengar pendapat umum dengan Paguyuban Manggala dan beberapa Organisasi Non Pemerintah, materi-materi yang terkait dengan Pasal 18 masih tetap dibahas, dalam rapat yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Anggota PAH I, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP, mengajukan pertanyaan sebagai berikut.

> ...berkaitan dengan usulan agar perubahan-perubahan yang kita lakukan terhadap Undang-Undang Dasar itu hendaknya meliputi pengakuan sepenuhnya atas kedaulatan masyarakat, khususnya masyarakat adat. Tidak saja terbatas pada pemanfaatan sumber daya alam tapi juga berkaitan dengan hukum pemerintahan. *Nah* ini kaitannya hubungan pusat dan daerah, otonomi daerah dan ini sayang sekali saya belum melihat secara... atau menyinggung tentang itu.
>
> Oleh karenanya saya ingin menanyakan kepada teman-teman Ornop ini bagaimana konsepsi yang berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah, kaitannya dengan yang kita kenal sekarang undang-undang kita itu *kan* memberikan ada lima hal yang... kewenangan yang

[1689] *Ibid*., hlm. 36.
[1690] *Ibid*., hlm. 38-39.

diberikan yang tetap masih berada pada kewenangan pusat, yang berkaitan dengan pertahanan, moneter keuangan, lalu hubungan luar negeri, agama dan lain sebagainya itu.[1691]

Terkait dengan pernyataan diatas, pembicara dari LSAM, Sandra Moniaga, mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

...bicara tentang hak adat di sini, itu bukan hanya hak adat yang atas sumber daya alam. Tetapi hak adat yang sifatnya lebih holistis. Termasuk menyangkut soal hak beragama. Termasuk juga soal hak-hak hukum beragama. Sebagian besar kami menghormati dari kawan-kawan aliansi masyarakat nusantara yang merumuskan istilah kedaulatan masyarakat adat bahwa di dalam wilayah masyarakat adat itu ada satu kewenangan. Ada satu otonomi bagi di masyarakat adat untuk mengatur dirinya sendiri yang kita kenal *self determination*. Bukan artinya mereka menjadi negara sendiri tetapi ada satu kewenangan yang diakui oleh negara di mana mereka bisa mengatur wilayahnya dan itu sebenarnya bukan hanya tuntunan dari orang sini sebenarnya tuntutan dari masyarakat adat sedunia.

Sekarang ini ada draft deklarasi PBB yang di bahas sampai draft keempat yang dibahas di Jenewa setiap tahun dan juga ada konferensi ILO Nomor 169 yang mengatur tentang hak-hak masyarakat adat. Tapi kembali tadi, hak masyarakat di sini bukan hanya persoalan tentang tanah, tetapi menyangkut otonomi atas perikehidupan mereka.

Nah, kalau ditanyakan tentang hubungan pusat dan daerah, masyarakat adat umumnya itu memang menuntut adanya otonomi yang penuh, bukan artinya mereka bukan mengatur mata uang sendiri jelas saya pikir ada beberapa hal yang diatur. Tetapi otonomi penuh ini juga oleh kalangan Ornop juga dituntut untuk menghormati hak asasi, menghormati juga persoalan lingkungan hidup, dan menghormati juga hak-hak perempuan. Jadi bukan artinya mereka bisa seenaknya tapi juga ada nilai-nilai universal yang tetap harus dihormati. [1692]

Selanjutnya Hanif dari ISEL memberikan penjelasan sebagai berikut.

Saya hanya sedikit menambahkan mengenai bahwa

[1691] *Ibid*., hlm. 117-118.
[1692] *Ibid*., hlm. 136.

harusnya ada perlibatan masyarakat dalam penentuan atau persoalan sumber daya alam. Mbak Sandra tadi bilang bahwa di Filipina sendiri ada satu ketentuan seperti itu *gitu lho*. Sebenarnya ada, ada negara tetangga juga tetangga Papua Nugini sendiri disektor pertambangannya ada satu undang-undang yang mengharuskan pemerintah dan investor yang tertarik pada eksplorasi itu harus meminta ijin dari masyarakat setempat gitu. Untuk apakah bisa atau tidak lokasinya dieksplorasi?

Itu kalau dari karateristiknya itu kan tidak jauh berbeda dengan Papua Barat, saya pikir kalau pemerintah cukup arif dan ingin juga mengangkat dan serius dalam mengangkat kesejahteraan masyarakatnya, saya pikir banyak yang bisa dilihat di negara-negara yang karateristiknya sama, itu satu hal. Terus persoalan-persoalan desentralisasi itu sendiri, saya pikir PAH I ini juga harus arif melihatnya, *gitu lho*. Tidak karena, jangan lagi akan terulang peristiwa lahirnya Undang-Undang Nomor 22/99 yang terkesan dipaksakan begitu *lho.* Karena masih, masih memandang Pasal 18 itu cukup bisa mengakomodir keadaan sekarang *gitu*.

Kita pikir persoalan tuntutan merdeka dari beberapa daerah dan ancaman disintergrasi dari beberapa daerah pun tidak harus dilihat sebagai persoalan dari pusat dan daerah tapi juga itu sering terjadi konflik-konflik sumber daya alam yang tidak begitu dapat diselesaikan dengan baik selama ini seperti itu. Dan konflik sumber daya alam itu sebenarnya klise. Bisa dibilang klise antara yang lemah dan yang kuat, yang di-*back up* oleh kebijakan-kebijakan pemerintah.

Saya pikir mengenai desentralisasi khususnya yang akan dilaksanakan oleh pemerintahan Gus Dur, itu harus dicermati oleh PAH I gitu, karena persoalannya bukan melimpahkan kewenangan, bukan hanya melimpahkan kewenangan pusat kepada pemerintah daerah, tetapi bagaimana kewenangan itu juga melibatkan masyarakatmasyarakat di daerah seperti itu. Mungkin juga kita harus mencermati keluaran dari Undang-Undang 22 itu seperti itu dan banyak juga pemikiran kita bahwa sebenarnya Undang-Undang Nomor 22 itu harus juga direvisi sebelum dilaksanakan. Karena persoalan sumber daya alam tidak hanya, apa istilahnya undang-undang ini *kan* meletakkan desentralisasi hingga ketingkat dua, tapi persoalan negara Indonesia konflik

sumber daya alam itu bisa lintas sektoral begitu dan kalau desentralisasi akan seperti itu, itu akan meimbulkan konflik yang sangat tajam di kalangan masyarakat itu sendiri seperti itu, saya pikir itu.[1693]

Kemudian Muhammad Imran Amin dari Yayasan Telapak Indonesia memberi tanggapan sebagai berikut.

...mengenai desentralisasi yang banyak juga disinggung oleh bapak-bapak tadi. Kalau point kami, saya berusaha untuk tidak mewakili teman-teman lain, saya berusaha mewakili NGO saya sendiri. Bahwa selama ini kami belum pernah melihat adanya usaha-usaha desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah, baik itu melalui Undang-Undang Nomor 22 yang sudah dikeluarkan. Kalau itu indikator yang dinilai oleh pemerintah sebagai upaya desentralisasi, bagi kami menilainya bahwa Undang-Undang Nomor 22 ini hanya depolitisasi birokrasi gitu *lho*, hanya memotong birokrasi menjadi tingkat yang lebih kecil-kecil dan itu bukan point kami di situ. Point kami adalah bagaimana memberikan akses terhadap masyarakat, terhadap sumber daya lokalnya, itu aja. Jadi point kami bukan di masalah-masalah seperti..., tetapi bagaimana mengembalikan akses terhadap masyarakat.[1694]

Pada Rapat BP MPR ke-5, 6 Maret 2000, dengan Ketua rapat Amien Rais, Jakob Tobing selaku pimpinan PAH I BP MPR membacakan laporan yang berkenaan dengan pelaksanaan tugas PAH I, khususnya yang terkait dengan perubahan UUD 1945. Dalam laporan tersebut, materi-materi yang berhubungan dengan Pasal 18 menjadi salah satu materi yang dianggap perlu dibahas lebih lanjut bahkan perlu masuk dalam batang tubuh UUD 1945.

B. Materi yang memerlukan pembahasan lebih lanjut yaitu tentang:

.....

5. Bagaimana mengkokohkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan melaksanakan otonomi yang luas dan khusus dalam rangka menciptakan integrasi nasional...[1695]

[1693] *Ibid*., hlm. 138-139.
[1694] *Ibid*., hlm . 140-141.
[1695] *Ibid*., hlm. 209.

C. Materi baru yang perlu masuk dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 yaitu tentang:

.....

12. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah.[1696]

Selanjutnya dilaporkan juga oleh Jakob Tobing, aspirasi-aspirasi dari daerah, yang antara lain menyangkut tentang perlunya otonomi daerah dimasukan dalam Pasal 18 UUD 1945, pemerataan pembangunan pusat dan daerah, penegasan tentang pembagian keuangan pusat dan daerah, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

> ...banyak masukan-masukan yang disampaikan baik yang disampaikan secara lisan pada saat pertemuan maupun yang disampaikan disusulkan secara tertulis. Aspirasi daerah yang muncul antara lain menyangkut hal-hal sebagai berikut:
>
> 1) Otonomi daerah perlu dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas berkaitan dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.
>
> ...
>
> 6) Pemerataan pembangunan pusat dan daerah.
>
> ...
>
> 14) Penegasan tentang pembagian keuangan pusat dan daerah.
>
> ...
>
> 18) Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah perlu secara tegas diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.[1697]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-27, 7 Maret 2000, dengan agenda dengar pendapat umum dengan para pakar, pembahasan tentang Pasal 18, pemerintah daerah, masih dilanjutkan. Secara khusus Teuku Jakob selaku pakar yang merupakan seorang antropolog sekaligus Guru Besar dari Universitas Gadjah Mada, mengemukakan pandangannya sebagai berikut.

> Apa yang kita lihat sekarang sebagai proses, yang kadang-kadang dinamakan separatisme sebetulnya. Kalau kita lihat sesungguhnya dari atas, secara independen. Yang memisahkan diri sebetulnya adalah sentrum. Jadi ada

[1696] *Ibid*., hlm. 210.
[1697] *Ibid*., hlm. 211.

> separatisme pusat. Di pusat mencoba, atau sengaja, atau tidak sengaja melupakan kewajibannya terhadap *pheri-pheri*. Kalau *pheri-pheri* menjadi tempat utama separatisme, maka pheri-pheri ini yang satu, dua hanya ingin lepas. Tapi karena ini prosesnya terjadi sentral, maka pheri-pheri hampir merata merasa ditinggalkan. Jadi di separasikan. Jadi separatisme pasif sebetulnya kalau mau disebut demikian. Oleh karena dia merasa terabaikan sama sekali, jadi seolah-olah segala sesuatu hanya untuk pusat. Anjuran itupun tidak merata untuk seluruh pusat. Jadi hal ini yang sebetulnya menjadi sebab tuntutan otonomi bermacam-macam. Tapi kalau kita lihat, misalnya kalau tidak salah di Pasal 18. Dengan adanya daerah-daerah Istimewa yang isinya juga dapat dibicarakan. Dan saya melihat di Cina misalnya, yang juga sebetulnya adalah negara kesatuan dengan hanya lima provinsi atau daerah otonom, dan tiga kota yang otonom. Yang lima itu dapat diketahui agamanya, bahasanya, adatnya atau keadaan politisnya berlainan seperti Taiwan, Tibet, Sichiang dan ada dua lagi yang bahasanya memang berlainan. Tetapi bentuknya tetap negara kesatuan, dan mereka satu seperempat bilion penduduknya tidak mengalami hal-hal yang luar biasa. Bahwa ada masalah-masalah, tentu saja dapat diharapkan.[1698]

Pakar berikutnya, yaitu Sardjono Yatiman, Sosiolog dan Guru Besar dari Universitas Indonesia, menyinggung soal kemajemukan yang menurutnya diakui oleh UUD 1945 khususnya pada Pasal 18.

> Pada saat ini kita diawali dengan masyarakat yang majemuk, kemudian di erbagai wilayah-wilayah tertentu berkembang menjadi suatu masyarakat yang heterogen. Nah, oleh sebab itu maka ketika kita membentuk negara, maka negara Indonesia itu terbentuk pada tahun 1945. Tapi bangsa Indonesia sebetulnya masih di dalam proses. Jadi, kita sering menganggap bahwa tahun 1945 atau tahun 1928 itu bangsa Indonesia sudah menjadi. Padahal ini adalah proses yang akan berjalan terus.
>
> Apabila proses ini kita salah menanganinya maka disintegrasi bisa muncul. Ini yang terjadi kemarin-kemarin ini. Karena apa? Kita kemudian mengingkari kemajemukan kita. Padahal sejak awal, pada Pasal 18,

[1698] *Ibid*., hlm. 223-224.

kemajemukan kita itu diakui oleh Undang-Undang Dasar kita. Di mana kemajemukan itu justru pada tingkat yang paling bawah kita, yaitu pada tingkat desa. *Nah*, memang kita sering membandingkan masyarakat majemuk kita dengan masyarakat majemuk di Amerika Serikat. Tapi sebenarnya masyarakat majemuk kita sangat berbeda dengan masyarakat majemuk di Amerika. Kenapa? Karena masyarakat majemuk Indonesia masing-masing suku bangsa mempunyai wilayah sendiri.[1699]

Lebih lanjut Sardjono mengemukakan pendapatnya tentang *local culture dan local genius* sebagai berikut.

Pada masa yang lalu, Belanda ketika membagi wilayah administrasi kita, itu dasarnya adalah batas-batas suku bangsa. Itu yang dijadikan. Oleh sebab itu maka, di dalam kaitan ini sebenarnya selama proses 50 tahun kita merdeka, kita sudah meninggalkan prinsip kebhinekaan kita. Kita telah melupakan apa yang dinamakan *local culture*, budaya lokal. Itu kita lupakan. Jadi unsur-unsur budaya lokal itu, kita melupakan kearifan lokal. *Local genius* itu kita lupakan. Bahkan keahlian-keahlian lokal sering justru kita kriminalkan.

Penggunaan istilah perambah hutan, sebetulnya proses kriminalisasi terhadap suatu budaya lokal, budaya saudara-saudara kita di pedalaman Kalimantan dan Sumatra, yang sebenarnya itu budaya lokal, kearifan lokal. Kemudian kita vonis sebagai suatu tindakan kriminal dengan istilah perambah hutan. Dan ada Departemen khusus yang mengatur perambah hutan itu. Jadi, ini tentu saja bisa menyinggung masyarakat lokal tadi. Di samping ada *local genius* tadi atau kearifan lokal yang selama ini kita tidak pelihara. Jadi kita begitu banyak keahlian-keahlian lokal yang hilang begitu saja, entah obat-obatan, entah tanaman-tanaman yang ada. Kita tidak pernah melakukan inventarisasi bahkan pemetaan suku bangsa pun kita tidak punya.

Sampai hari ini barangkali, kita tidak punya data yang benar tentang berapa jumlah setiap suku bangsa. Karena selama ini sensus yang menyebutkan suku bangsa dianggap SARA. Jadi kalau kita mengetahui sekarang jumlah orang Tionghoa berapa? Jumlah orang Jawa berapa? Orang Batak berapa? Itu dasarnya adalah sensus tahun 1930. Setelah itu

[1699] *Ibid*., hlm. 228.

> tidak pernah ada lagi sensus yang mencantumkan suku bangsa. Saya kira kita sudah saatnya pada masa yang akan datang itu dimasukkan di dalam sensus, sehingga kita tahu betul proses Indonesia itu menjadi..., menjadi Indonesia, *becoming* Indonesia itu kelihatan betul.[1700]

Kemudian secara khusus Sardjono mengemukakan pandangannya tentang *local institution*, sebagai berikut.

> Kemudian ada *local institution* di samping tadi *local genius*, ada *local institution*. Dan *local institution* ini pun juga sudah dihancurkan dengan berbagai Undang-undang yang ada. Contoh yang paling akhir adalah Undang-undang No 5 tahun 1979, di mana di seluruh desa di Indonesia disamakan bentuknya menjadi model desa di Jawa. Yang tentu saja karena dengan terpaksa masyarakat-masyarakat lokal di daerah menerima. Tetapi sebetulnya mereka tidak-tidak ikhlas akan hal itu. Tuntutan-tuntutan mengenai ini besar sekali.[1701]

Disamping itu, Sardjono menjelaskan soal *local memory* yang masih dikaitkan dengan Pasal 18. Berikut pendapatnya.

> ...di samping *local institution* mereka juga mempunyai apa yang disebut dengan *local memory*. Tadi saya sepakat dengan Prof. Teuku Jakob. Kita sering memang, barangkali bagi elit Jakarta sederhana *gitu* ya. Mengganti nama jalan, mengganti nama kampung, dengan nama yang barangkali diambil dari Jawa. Tetapi sebetulnya itu sangat-sangat menyinggung perasaan. Saya pernah berbicara dengan teman-teman dari Betawi. Mereka keberatan Gondangdia itu diganti. Karena itu bagian dari *local memory* mereka. Mereka punya lagunya dari Cikini ke Gondangdia gitu. Kalau itu di ganti namanya, maka hilanglah memori tadi *gitu* ya. *Nah,* almarhum Benyamin Sueb, itu pernah bicara dengan saya mengenai beberapa penggantian jalan. Mengapa tidak di buat di jalan yang baru saja? Jangan jalan yang lama di ganti. Karena itu ada, ada memori mereka. Dan itu terjadi di berbagai tempat.
>
> Bahkan tadi saya sebutkan, karena setiap suku mempunyai wilayah sendiri, kadang-kadang tanpa kita sadari kita menghapus wilayah satu suku. Bertahun-tahun saudara-saudara kita orang Makasar agak kecewa karena wilayahnya

[1700] *Ibid*., hlm. 229.
[1701] *Ibid*.

dihapus dari peta menjadi Ujung Pandang. Jadi orang Makasar kehilangan tanah air pada saat itu. Makanya mereka berjuang keras akhirnya kembali lagi gitu ya. *Nah,* hal-hal yang demikian ini sering tidak dirasakan tetapi itu saya kira perlu.

Nah, oleh sebab itu maka Pasal 18 menjadi sangat penting untuk melihat kembali bahwa tidak boleh mengubah. Kalau kita sebutkan tadi hak suku, itu tidak hanya menyangkut tanah. Itu bisa diatur. Tetapi ada hak yang sifatnya emosional. Yang mudah saja, saya sendiri tidak mempunyai data yang akurat tapi dari berbagai diskusi dengan teman-teman, perubahan pelabuhan Sabang sebagai pelabuhan bebas itu sebetulnya merupakan bagian dari harga diri masyarakat Aceh. Karena dulu kalau orang pergi ke haji, itu selalu kapalnya lewat Sabang, semuanya mengambil air. Dan makanya itu disebut-sebut sebagai Serambi Mekah. Kemudian itu ditutup, tidak dijadikan pelabuhan bebas lagi. Jadi, pertimbangan-pertimbangan kultural sering tidak dilakukan. Yang dilakukan adalah pertimbangan-pertimbangan ekonomi selalu selama ini. Sehingga kita sebenarnya selama 50 tahun ini melupakan pertimbangan-pertimbangan kultural itu tadi.[1702]

Adapun usulan yang disampaikan oleh Sardjono terkait dengan Pasal 18 adalah sebagai berikut.

Nah, oleh sebab itu saya sarankan barangkali penjelasan Pasal 18 itu dimasukkan saja di dalam batang tubuh dengan beberapa perubahan. Sehingga perlindungan terhadap budaya lokal itu bisa dijalankan. Termasuk juga, mungkin juga *local economy*. *Nah*, dengan demikian maka setiap upaya penyeragaman di negeri ini, sebaiknya dihindari. Penyeragaman apapun bentuknya. Karena sejak awal kita sepakat bahwa kita bhineka.[1703]

Sardjono juga menekankan tentang pengembangan masyarakat lokal. Berikut pendapatnya.

...saya kira itu bagian yang mungkin saya akan kemukakan yaitu masalah kebudayaan, kemudian masalah pengembangan masyarakat lokal, di mana kontruksi, sebetulnya kontruksi hukumnya sudah benar. Kalau saya melihat dalam hukum agraria kontruksi hukumnya itu *kan*

[1702] *Ibid*.
[1703] *Ibid*., hlm. 230.

> benar dari hak adat menjadi hak bangsa, dari hak bangsa itu menjadi hak negara, mestinya berhenti di situ. Tidak menjadi hak pemerintah. Karena apa? Ketika itu menjadi hak pemerintah lalu pindahnya menjadi hak pejabat. Itu yang terjadi, terjadinya seperti itu kan? Jadi, tanah adat menjadi tanah bangsa, tanah negara, tanah pemerintah menjadi tanah pejabat. Jadi mestinya berhenti pada tanah negara. *Nah,* kita ada kerancuan antara tanah negara dan tanah pemerintah. *Nah,* ini mungkin ada aturan perundangan yang khusus atau dimasukkan dalam pasal di mana. Yang menentukan bahwa tanah negara itu bukan tanah pemerintah, saya kira begitu.[1704]

Berlanjut pada Rapat PAH I BP MPR ke-30, 5 April 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda mendengarkan laporan dari tim-tim yang melakukan kunjungan kerja ke 8 daerah tingkat I dan dari tim yang menghadiri dan mensupervisi pelaksanaan seminar-seminar di enam daerah tingkat I.

Harjono, dari F-PDI Perjuangan melaporkan hasil seminar nasional pendidikan di Semarang 22-23 Maret 2000, sebagai berikut.

> (5) Secara khusus di antara saran-saran peserta seminar mengenai amendemen Undang-Undang Dasar 1945, adalah diadakannya peninjauan dan penyempurnaan Pasal 18 tentang Pemerintahan daerah, karena pada kesempatan tersebut juga dibahas tentang bagaimana pelaksanaan pendidikan nasional, di mana di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 termasuk salah satu bidang yang akan dilaksanakan atau di otonomikan kabupaten atau kota. Kota madya kini belum ada satu gambaran yang jelas kira-kira bentuk otonomi itu akan berwujud bagaimana? Karena ada satu sistem pendidikan nasional, sedangkan sekarang daerah diberi otonomi untuk mengurus urusan pendidikan. Jadi kaitan persoalan itulah kemudian perlu adanya penyempurnaan pada Pasal 18 yang berhubungan dengan Pemerintahan daerah yang berkaitan juga dengan sistem pendidikan nasional.[1705]

Sementara itu, Rosnaniar dari F-PG melaporkan hasil seminar di Pekanbaru, Riau, bersama segenap unsur DPRD

[1704] *Ibid*., hlm. 231.
[1705] *Ibid*., hlm. 373.

TK I Riau, DPRD Kabupaten dan Kota, aparat birokrasi, aparat keamanan, penguruan tinggi, LSM, media massa, baik cetak maupun elektronik TV dan radio. Laporan tersebut sebagai berikut.

> Peserta pada umumnya memberikan kritik yang tajam terhadap Pemerintahan Pusat yang dianggap sebagai penghisap daerah. Dan kerap kali peryataan-peryataan mereka disertai dengan luapan emosi kekesalan terhadap Pemerintahan pusat. Mereka masih belum dapat percaya atau yakin bahwa Pemerintahan Gus Dur sedang menata hubungan antara Pusat dan daerah melalui pemberian otonomi yang tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999.
>
> Suara mereka pada umumnya menuntut otonomi luas, federal atau merdeka. Otonomi daerah supaya diberlakukan dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah dengan segera mungkin. Dan memberikan kewenangan luas kepada daerah tanpa Pasal 7 Ayat (2) UU No. 22 tahun 1999 karena pasal tersebut sangat membatasi kewenangan daerah. Hadir dalam seminar itu adalah calon Presiden opsi Riau merdeka dan juga kami dihadapi dengan unjuk rasa dari mahasiswa yang juga pendukung daripada opsi merdeka. Jika hal tersebut tidak dapat direalisir Pusat kepercayaan daerah kepada Pemerintahan Pusat akan memudar dan ancaman membentuk Negara Federal atau bahkan disintergrasi memerdekakan diri tidak akan terbendung lagi. Otonomi luas merupakan perwujudan dari demokratisasi.[1706]

Selanjutnya Rosniar menyampaikan ringkasan pokok-pokok dari seminar, sebagai berikut.

> Kesimpulan umum adalah para peserta mengharapkan pengubahan kewenangan dan kekuasaan daerah untuk mengatur dirinya sendiri, sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing daerah. Selanjutnya kami akan menyampaikan ringkasan pokok-pokok dari seminar.
>
> (1) Paradigma baru otonomi daerah dalam upaya mengakomodasi tuntutan pengubahan di satu pihak dan mempertahankan keutuhan bangsa di pihak lain.
>
> Tanpanya diperlukan cara pandang dan wacana baru mengenai otonomi daerah. Wacana baru tersebut adalah menempatkan *urgency* otonomi sebagai salah satu agenda

[1706] *Ibid*., hlm. 377.

reformasi menyeluruh dalam kehidupan berbangsa kita. Kalau disepakati bahwa tujuan akhir tuntutan reformasi adalah tercapainya demokrasi kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat maka arah kebijakan otonomi daerah di masa depan harus berorientasi sekaligus sebagai sebagian dari agenda demokratisasi. Dengan kata lain otonomi daerah belum menjanjikan keadilan dan kesejahteraan yang lebih baik bagi masyarakat daerah, apabila demokratisasi diabaikan di dalamnya. Maraknya politik uang dalam pemilihan Kepala daerah maupun pimpinan DPRD dalam beberapa waktu terakhir, merupakan bukti mengenai hal itu. Otonomi daerah tanpa dilakukan secara simultan dengan agenda demokratisasi dilainnya bisa menjadi perangkap yang bisa menjerumuskan daerah kepada otoritas dan KKN baru ditingkat lokal.

Hakekat otonomi daerah apabila otonomi diagendakan dalam rangka demokratisasi maka otonomi daerah paradigma baru harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah bukan otonomi pemerintah daerah atau Pemda. Juga bukan otonomi bagi daerah dalam pengertian suatu wilayah atau teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalaupun pada akhirnya implementasi otonomi daerah dilakukan oleh pemerintah daerah maka kewenangan itu diperoleh karena pemda dipilih melalui pemilu yang adil, jujur, dan demokrasi.

Argumen yang mendasari pemikiran ini adalah substansi demokrasi dan atau demokratisasi itu sendiri yang meniscayakan terwujudnya cita-cita kedaulatan rakyat yang mayoritasnya berada di daerah-daerah.

Konsekuensi logis dari cara pandang di atas adalah bahwa otonomi daerah harus dipandang sebagai hak rakyat daerah yang sudah seharusnya inheren di dalam agenda demokrasi dan atau demokratisasi. Dengan begitu maka otonomi daerah tidak bisa didistorsikan sekedar sebagai persoalan penyerahan urusan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah. Penyerahan urusan atau pelimpahan wewenang hanyalah instrumen administartif bagi implementasi hak daerah dalam mengurus rumah tangga daerahnya masing-masing.

Hubungan Pusat dan daerah. Daerah tidak bisa lagi sebagai sub ordinasi bagi pusat. Hubungan Pusat dan daerah harus dipandang bersifat komplementer bagi keduanya, dalam

pengertian saling membutuhkan secara timbal balik. Ini berarti bahwa kebijakan otonomi bagi setiap daerah harus dipandang sebagai perjanjian atau kontrak antara pemerintah Pusat dan daerah. Cakupannya didasarkan pada hasil dialog dan musyawarah antara pemerintah Pusat dan wakil-wakil rakyat daerah. Utusan daerah di dalam majelis di masa depan secara terpisah dan atau bersama-sama dengan DPRD dapat mewakili rakyat daerah dalam dialog dan musyawarah tersebut. Titik berat otonomi daerah mengingat begitu beragamnya potensi dan kemampuan daerah-daerah maka di masa depan perlu diagendakan otonomi daerah yang bersifat fleksibel untuk kebutuhan jangka pendek yang bersifat sementara sampai terbentuknya struktur perwakilan politik baru hasil pemilu tahun 2004.

Titik berat otonomi dapat saja diletakkan pada kabupaten dan kota sebagai tercermin dalam UU No. 22 tahun 1999, namun setelah masa percobaan tersebut atau sesudah pemilu tahun 2004 harus dibuka peluang bagi daerah untuk mengubah. Apakah mengambil otonomi pada kabupaten atau kota, provinsi atau gabungan beberapa kabupaten dan kota dalam provinsi yang sama. Kabupaten dan kota secara bersama-sama dan atas persetujuan DPRD provinsi dapat mengusulkan pelaksanaan otonomi bagi daerah di tingkat provinsi. Atau gabungan beberapa kabupaten dan kota yang menghendaki pengurusan rumah tangga mereka secara kolektif. Persoalannya tidak semua daerah memiliki SDM dan SDA yang mendukung implementasi otonomi daerah pada kabupaten dan kota.[1707]

Lebih lanjut Rosniar menyampaikan cakupan pengaturan otonomi daerah dalam konstitusi berdasarkan masukan diatas, sebagai berikut.

Cakupan pengaturan otonomi daerah dalam konstitusi, sesuai masukan di atas maka pasal-pasal mengenai otonomi daerah harus mengatur : (a) Pembatasan kekuasaan Pusat atau daerah di satu pihak dan jaminan perlindungan bagi hak-hak rakyat daerah termasuk indentitas lokal dan di pihak lain. (b) Cakupan pembagian kekuasaan *sharring of power* antara Pemerintahan nasional dan Pusat atau Pusat disatu pihak dan rakyat daerah melalui Pemerintahan daerah yang dipilih melalui pemilu dipihak lain. (c) Mekanisme dialog dan musyawarah antara pemerintah

[1707] *Ibid*., hlm 377-378.

Pusat dan daerah serta batas-batas yang jelas dari kemungkinan saling campur tangan di antara kedua belah pihak. (d) Titik berat otonomi daerah diimplementasikan secara fleksibel dan tidak mesti diseragamkan, melainkan lebih berorientasi pada potensi dan kemampuan setiap daerah. (e) Skala atau besaran otonomi disesuaikan dengan kemampuan daerah yang memang beragam yaitu otonomi khusus atau penuh pada tingkat provinsi. Atau otonomi luas pada tingkat kabupaten dan kota provinsi. Atau gabungan beberapa kabupaten dan kota dalam provinsi yang sama. Dan otonomi terbatas terutama bagi kabupaten dan kota dan provinsi yang secara objektif tidak mampu, sehingga sangat tergantung pada subsidi pemerintah pusat.[1708]

Berikutnya, disampaikan pula beberapa usulan perubahan Pasal 18.

(A) Prinsip otonomi.

(1) Dalam rangka mewujudkan demokrasi dan keadilan kesejahteraan bagi semua bangsa, daerah dapat membentuk Pemerintahan daerah otonomi secara penuh melalui otonomi khusus secara luas dan secara terbatas melalui otonomi terbatas.

(2) Penetapan besaran otonomi bagi setiap daerah dengan bentuk susunan dan Pemerintahannya ditetapkan bersama-sama oleh majelis utusan daerah dan pemerintah pusat.

(3) Daerah berhak mempertahankan identitas sosial dan budaya sepanjang tidak bertentangan dan melampaui kewenangan yang dimilikinya.

(B) Pasal 18 cakupan kewenangan.

(1) Kewenangan pemeritah Pusat dalam melaksanakan otonomi luas hanya mencakup bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, militer, dan bidang agama.

(2) Kewenangan pemerintah daerah yang menghendaki otonomi luas mencakup semua kewenangan lain yang tidak tercakup dalam Ayat (1).

(3) Daerah yang merasa mampu menyelenggarakan otonomi khusus berdasarkan dialog musyawarah dan kesepakatan pemerintah Pusat dapat mengambil sebagian kewenangan pemerintah pusat, kecuali

[1708] *Ibid*., hlm. 378.

bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, dan militer.

(4) Daerah yang merasa tidak mampu menyelenggarakan otonomi khusus dan otonomi luas dapat meminta persetujuan pemerintah Pusat untuk mengurangi cakupan kewenangan yang dimilikinya.

(C) Pasal 18 titik berat

(1) Sesuai potensi daya dukung dan kemampuan daerah kabupaten dan provinsi maupun gabungan beberapa kabupaten dan kota di dalam provinsi yang sama dapat membentuk Pemerintahan otonomi dengan prinsip otonomi khusus, otonomi luas, dan otonomi terbatas.

(2) Penentuan titik berat otonomi ditentukan secara terpisah dengan Undang-Undang setelah sebelumnya mendengar pertimbangan wakil-wakil rakyat daerah.

(D) Pasal 18 terakhir DPRD.

(1) Pertama pemerintah daerah dibentuk oleh DPRD melalui pemilihan umum yang bebas, adil dan demokrasi.

(2) Rakyat daerah melalui wakil-wakil nya di DPRD dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah daerah atas bekerja sama sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun.

(3) Pemerintah daerah dan DPRD secara bersama-sama dapat membuat peraturan daerah atau Perda. Mekanisme pertanggungjawaban pemerintah daerah dan aturan lain yang dianggap perlu bagi kelancaran pemerintah otonomi daerah.[1709]

Hasil seminar di Yogyakarta disampaikan oleh Ahmad Hafiz Zawawi dari F-PG sebagai berikut.

> Kemudian Pasal 18 mengenai otonomi, mengenai Pemerintahan daerah. Itu menjadi Ayat (1) dan kemudian ditambah dengan lima ayat baru. Saya bacakan Ayat (1) itu tetap jadi yang ada itu menjadi Ayat (1).
>
> Ayat (2), adalah dalam rangka pemberian otonomi untuk pengelolaan otonomi daerah, maka pengalokasian dan pemanfaatan sumber ekonomi yang berasal dari daerah

[1709] *Ibid*., hlm. 379.

diatur dalam undang-undang, dalam Undang-Undang dengan memperhatikan kepentingan daerah, keutuhan ekonomi bangsa secara keseluruhan yang dilandasi oleh pembagian yang adil dalam prinsip pembangunan yang berkelanjutan.

Ayat (3), Sumber-sumber dan infrastruktur ekonomi daerah yang tidak dapat secara tegas diserahkan pengelolaannya pada daerah, sepenuhnya dilakukan antara daerah dan pusat.

Ayat (4), pembangunan daerah yang tertinggal harus mendapat prioritas agar dapat memperkecil kesenjangan antar daerah. Usaha dan alokasi dana untuk percepatan daerah yang tertinggal ditetapkan dengan undang-undang.

Ayat (5), Pemerintah menjamin kebebasan lalu lintas penduduk dan tenaga kerja serta sumber-sumber ekonomi antardaerah kecuali untuk daerah yang secara Undang-Undang ditetapkan sebagai *bounded area*.

Ayat (6), pemerintah menetapkan standarisasi dalam kesatuan ukur dalam transaksi ekonomi untuk seluruh daerah Indonesia. Ini sebagai ilustrasi supaya misalnya dalam membuat takaran antara daerah Sumatera Selatan dengan daerah Jawa Tengah supaya sama, nanti kalau tidak sama susah juga. Satu liter beras dengan satu rantang kalau Jawa Tengah ini maksudnya supaya begitu, supaya jelas perjanjian perdagangan dilakukan.[1710]

Agenda rapat selanjutnya adalah mendengarkan laporan dari tim yang melakukan kunjungan kerja di sejumlah daerah seperti Maluku, Maluku Utara, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Jambi dan Bengkulu, serta Kalimantan Tengah. Pembicara dari F-PG, Baharuddin Aritonang melaporkan hasil kunjungan tim kerjanya di Maluku dan Maluku Utara, sebagai berikut.

...di Maluku Utara ada beberapa catatan yang menarik. Banyak yang menginginkan Undang-Undang Dasar supaya dibuat yang baru saja jangan tambal

sulam. Ini sebagai input kita tidak mau komplain, biar saja kita catat itu. Kemudian mereka menginginkan penjelasan juga perlu ada untuk tidak memberikan

[1710] *Ibid*., hlm. 381.

> interpretasi. Kemudian batas wilayah jelas, kemudian ada semangat, ini mungkin juga karena situasi, tuntutan adanya daerah-daerah baru maka perlunya kriteria dan indikator pembagian wilayah sebagaimana yang diatur Pasal 18. Kami tanya Komisi II katanya itu sudah ada, tapi perlu mungkin disempurnakan dan diperjelas. Jangan tiap ada tuntutan provinsi atau pemekaran daerah kemudian dipenuhi. Apalagi DPR ini lembaga politik cenderung untuk bisa menginginkannya. Karena itu mereka pertegas itu harus tegas, kriterianya jelas, baik kualitatif maupun kuantitatif.
>
> Kemudian istilah Daerah Istimewa pada Pasal 18 itu juga mereka ada yang mengusulkan adalah semula itu ditujukan kepada desa, nagari, kampung dan semacamnya, bukan kepada provinsi. Tapi saya tidak tahu itu input untuk otonomi nanti itu.[1711]

Selanjutnya, laporan dari tim Bengkulu disampaikan oleh Sutjiptno dari F-PDIP sebagai juru bicara.

> ...adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 masalah Pemerintahan daerah, harap lebih dirinci lagi mengenai soal pembagian wilayah otonomi dan daerah-daerah khusus, jadi tekanannya harap diperinci.[1712]

Laporan selanjutnya disampaikan oleh Syarif Muhammad Alaydrus dari F-KB yang melakukan kunjungan kerja ke Kalimantan Tengah. Dalam pertemuan dengan DPRD Provinsi Kalimantan Tengah, dua point yang menjadi materi masukkan bagi anggota PAH I yang terkait dengan pemerintahan daerah adalah sebagai berikut.

(1) mereka menyampaikan pokok-pokok pikiran hubungan pemerintah Pusat dan daerah dipertahankan dalam kerangka Negara Kesatuan Republiik Indonesia dengan menganut asas desentralisasi.

(2) Perimbangan keuangan antara Pusat dan daerah dilaksanakan secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi kondisi dan kebutuhan daerah.[1713]

Adapun pertemuan kedua yang berlangsung dengan

[1711] *Ibid*., hlm. 385.
[1712] *Ibid*., hlm. 389.
[1713] *Ibid*., hlm. 391.

Pemerintah Daerah Tingkat I dan beberapa Walikota, Bupati, LSM, tokoh masyarakat, masukan yang berhasil dihimpun oleh tim kerja terkait dengan Pasal 18 tentang pemerintahan daerah, sebagai berikut.

.....

11. Pasal 18 diubah menjadi pembagian wilayah Indonesia atas daerah besar, sedang dan kecil. [1714]

Dari 19 masukan yang tertulis masih ada juga yang mengusulkan pemikiran seperti itu. Latar belakang pemberian Otonomi khusus kepada daerah tertentu seperti Aceh, Maluku, dan Irian Jaya memerlukan penjelasan-penjelasan yang tegas.[1715]

Selanjutnya pada Rapat PAH I BP MPR ke-32, 17 Mei 2000, materi tentang pemerintahan daerah masih disinggung oleh beberapa Anggota PAH I dalam rapat yang mengangendakan usulan fraksi mengenai rumusan Bab I UUD 1945 tentang Bentuk dan Kedaulatan.

Pembicara dari F-PDKB, Gregorius Seto Harianto menyampaikan pokok-pokok pengubahan yang secara umum dianggap penting

.....

p. Pemerintah Daerah merupakan perwujudan kedaulatan rakyat di daerah-daerah baik di Tingkat I maupun di Tingkat II, guna menjamin hak dan kepentingan masyarakat di daerah secara adil dan merata.[1716]

Selanjutnya Valina Singka Subekti dari F-UG menyampaikan beberapa hal yang menurutnya perlu dijelaskan dan diatur lebih lanjut di dalam pengubahan UUD 1945.

.....

g) Mengenai hubungan Pusat dan daerah...[1717]

Pembahasan secara khusus Bab VI mengenai pemerintahan

[1714] *Ibid*.
[1715] *Ibid*., hlm. 392.
[1716] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999 – 2002 Tahun Sidang 2000*, Buku Empat, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2008), hlm. 53.
[1717] *Ibid*., hlm. 56.

daerah dilakukan pada Rapat PAH I BP MPR ke-36, 29 Mei 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Seusai rapat dibuka, fraksi pertama yang memaparkan sikap dan pandangannya terhadap rencana perubahan Pasal 18 adalah F-PDKB dengan juru bicaranya, G. Seto Harianto. F-PDKB mengusulkan untuk Pasal 18 dijabarkan menjadi 2 (dua). Rumusan yang diusulkan adalah sebagai berikut.

> Pasal A, Ayat (1) berbunyi:
>
> "Kekuasaan Pemerintahan Negara dibagi ke dalam Pemerintah Daerah di tingkat Provinsi dan Kabupaten/ Kota."
>
> Ayat (2):
>
> "Daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota merupakan daerah yang bersifat otonom."
>
> Ayat (3):
>
> "Di daerah-daerah yang bersifat otonom di bentuk lembaga perwakilan rakyat daerah menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."
>
> Pasal berikutnya Pasal B:
>
> "Pemerintahan Daerah berwenang menetapkan peraturan daerah dan melaksanakan Pemerintahan di daerah masing-masing."
>
> Itu saja yang ingin kami sampaikan di dalam kerangka Bab tentang Pemerintahan Daerah ini.[1718]

Berikutnya, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri mengatakan bahwa fraksinya mengambil sikap tidak mengubah ketentuan Pasal 18 UUD 1945. Namun, fraksinya tetap akomodatif dalam menerima usulan-usulan dari fraksi-fraksi lain yang ingin mengubah Pasal 18 ini. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Pada Pasal 18 Bab VI mengenai Pemerintahan Daerah kami tetap. Namun demikian kami mencoba untuk akomodatif dalam hal menerima usulan-usulan dari fraksi-fraksi yang lain. Mengingat otonomi yang luas dan bertanggung jawab yang bersumber dan terkait dengan Negara Kesatuan itu sangat berbeda dengan otonomi yang bersumber dari dan terkait dengan Negara Federal. Ini nuansa yang sering dilupakan kita dalam merumuskan dan menjabarkan

[1718] *Ibid*., hlm. 496.

otonomi daerah adalah mengenai filosofi kewenangan dan kekuasaan, di mana dalam otonomi daerah antara Negara Kesatuan dan Negara Federal berbeda.[1719]

F-UG melalui juru bicaranya Valina Singka Subekti mengemukakan 4 prinsip yang melatarbelakangi hubungan pusat dan daerah. Selengkapnya 4 prinsip tersebut sebagai berikut.

1. Mengacu kepada prinsip desentralisasi bahwa otonomi diberikan kepada daerah-daerah.
2. Desentralisasi itu tetap di dalam kerangka Negara Kesatuan. Oleh karena memang sudah menjadi kesepakatan kita bersama untuk mempertahankan Negara Kesatuan tetapi dengan memberikan otonomi kepada daerah-daerah.
3. Prinsip adanya pembagian kewenangan antara Pusat dengan daerah dan kerjasama antara Pusat dengan daerah yang mengacu kepada prinsip keadilan dan keseimbangan. Jadi di dalam pelaksanaan desentralisasi itu ada kewenangan yang tegas antara Pusat dan daerah tetapi juga kerjasama antara Pusat dan daerah yang mengacu kepada keadilan dan keseimbangan.
4. Untuk itu maka diperlukan aturan yang, aturan-aturan dasar yang tegas tentang pembagian wewenang antara Pusat dan daerah dan kerjasama antara Pusat dan daerah di dalam Konstitusi kita.[1720]

Lebih lanjut, F-UG melalui Valina mengusulkan rumusan Pasal 18 sebagai berikut.

Jadi Ayat (1) itu berbunyi:

"Bahwa wilayah Republik Indonesia yang meliputi pulau-pulau yang terbentang dari 6 derajat Lintang Utara sampai 11 derajat Lintang Selatan, 96 derajat Bujur Timur sampai 141 derajat Bujur Timur dibagi di dalam daerah Provinsi dan Kabupaten-Kotamadya yang masing-masing memiliki otonomi dalam mengelola wilayahnya."

Ayat (2):

"Pemerintah Pusat memiliki wewenang penuh di dalam penyelenggaraan administrasi Pemerintahan bidang hubungan luar negeri, pertahanan, dan keamanan,

[1719] *Ibid*., hlm. 497.
[1720] *Ibid*., hlm. 498.

keuangan, agama, peradilan, dan hal-hal yang menyangkut hubungan lintas Provinsi."

Ayat (3):

"Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah secara bersama-sama menata sistem pendidikan nasional, industri, ilmu pengetahuan dan teknologi, perdagangan, pos komunikasi, transportasi darat, laut, udara, serta pemeliharaan dan pengelolaan sumber daya alam dan perpindahan penduduk."

Lalu Ayat (4) berbunyi:

"Pemerintah Daerah memiliki wewenang penuh di dalam penyelenggaraan adminitrasi Pemerintahan Daerah dalam hal yang tidak tersebut dalam Ayat (2) dan Ayat (3) di atas serta tidak bertentangan dengan kepentingan pemeliharaan, keutuhan bangsa."

Jadi memang kepentingan pemeliharaan keutuhan bangsa menjadi prinsip hubungan antara Pusat dengan daerah.

Ayat (5) berbunyi:

"Berdasarkan atas latar belakang sejarah dan karena kekhususannya suatu daerah dapat memiliki Pemerintahan Daerah dengan otonomi khusus."

Ayat (6):

"Pemerintah Daerah bertanggung jawab di dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia."

Ayat (7):

"Bentuk dan susunan Pemerintah Daerah Otonom dan Daerah Otonom Khusus diatur dengan undang-undang."

Dan yang ke (8):

"Pembentukan Provinsi baru harus disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD, DPR, dan Dewan Perwakilan Daerah."[1721]

Pembicara dari F-PDIP, Hobbes Sinaga, memaparkan beberapa point pengamatan dari daerah sebagai berikut.

1. Pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang tidak merata.
2. Penghasilan daerah dari cabang-cabang produksi yang penting tersedot ke Pusat secara tidak berimbang.

[1721] *Ibid*., hlm. 499.

3. Pemilihan Kepala Daerah pada semua tingkatan yang dilakukan dengan penuh rekayasa dan hanya mengedepankan tokoh-tokoh formal dan mengabaikan tokoh-tokoh informal.
4. Sistem demokrasi yang dibangun secara top-down mengakibatkan masyarakat di daerah kehilangan kedaulatannya.
5. Yang paling penting adanya usaha yang sistematis dari Pemerintah Pusat untuk menghilangkan hak asal-usul yang bersifat istimewa dengan dalih persatuan dan kesatuan bangsa dalam skala yang luas. Pada akhirnya telah memicu keresahan yang mengarah kepada disintegrasi bangsa.
6. Hal lain yang juga penting adalah adanya usaha untuk tidak menghormati masyarakat adat dan hukum adat, padahal kita mengetahui masyarakat adat dan hukum adat adalah potensi utama untuk membangun Negara Kesatuan dan menjadi dasar berpijak penyusunan Undang-Undang Dasar 1945.
7. Perpindahan penduduk dari satu daerah ke daerah lain sering mengabaikan bahkan merugikan kepentingan daerah yang dituju, yang sering menimbulkan keresahan di daerah-daerah yang bersangkutan.[1722]

Lebih lanjut, Hobbes Sinaga mengusulkan agar rumusan Pasal 18 UUD 1945 diubah menjadi sebagai berikut.

Bab VI, Pemerintah Daerah Pasal 18, Ayat (1):

"Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi ke dalam daerah-Daerah Otonomi dan daerah-Daerah Administrasi yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang."

Ayat (2):

"Setiap Daerah Otonomi mempunyai Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum di daerah yang bersangkutan yang dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum dan dilakukan serentak dengan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang."

[1722] *Ibid*.

Ayat (3):

"Daerah otonomi mempunyai Kepala Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang."

Ayat (4):

"Daerah administrasi dipimpin oleh Kepala Daerah Administrasi yang ditetapkan dan diangkat oleh Pemerintah Pusat yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang."

Ayat (5):

"Hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa termasuk desa, negeri, dusun, marga, nagari, dan huta dihormati oleh negara, yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang."

Ayat (6):

"Negara menghormati hak-hak adat masyarakat di daerah-daerah."

Ayat (7):

"Negara menjamin kebebasan lalu lintas penduduk dan tenaga kerja serta sumber-sumber ekonomi antar daerah kecuali untuk daerah-daerah yang ditentukan lain oleh undang-undang."

Ayat (8):

"Pemerintah Nasional, Pemerintah Daerah Otonomi, Pemerintah Daerah Administratif dan daerah-daerah yang bersifat istimewa wajib menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia."[1723]

Dari F-PG, Happy Bone Zulkarnaen, menyampaikan sebagai berikut.

Bila dikaitkan materi Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dengan esensi dan materi suatu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang meliputi:

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;
2. Diterapkannya susunan ketatanegaraan suatu Negara yang bersifat fundamental dan;
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental, maka fraksi kami menilai

[1723] *Ibid*, hlm. 500.

> Pasal 18 ini tampak sekali mempunyai sejumlah kekurangan dan ketidaksinkronan dari yang seharusnya. [1724]

Selanjutnya, Happy Bone menilai dari segi penggunaan bahasa Indonesia mestinya setiap paragraf mengandung suatu pokok pikiran, sementara Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 memuat beberapa pokok pikiran seperti:

1. Pembagian daerah Indonesia.
2. Bentuk susunan pemerintahan.
3. Prinsip atau dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan dan negara.
4. Kedudukan daerah yang bersifat istimewa.[1725]

Selanjutnya Happy Bone menyatakan tentang otonomi daerah sebagai berikut.

> ...pada saat ini diopinikan bahwa pada tataran konsepsional kekuasaan negara senantiasa diidentikkan dengan kewenangan Pemerintahan Daerah yang didapat dari pemberian Pemerintahan Pusat. Otonomi daerah bukan saja secara konsepsional adalah hasil pendelegasian kewenangan Pemerintah Pusat dalam praktek perwujudan otonomi daerah sangat tergantung pada belas kasihan dari Pemerintah Pusat, implikasi dari kerangka berpikir tersebut di atas adalah bahwa sentralisasi kekuasaan tidak mudah dikoreksi secara konstitusional karena Pemerintah Pusat mengkapling sendiri batas-batas kewenangannya.[1726]

Akibat dari pelaksanaan pemerintahan yang sentralistis, Happy Bone menilai terdapat beberapa kecenderungan yakni sebagai berikut.

1. Aktor yang dirujuk dalam otonomi adalah pemerintah yaitu Pemerintah Pusat sebagai pemberi kewenangan dan Pemerintah Daerah sebagai penerima kewenangan.
2. Otonomi daerah cenderung diartikan sebagai otonomi Pemerintah Daerah dan tidak memberi ruang kedaulatan rakyat daerah.
3. Demokratisasi sebagai bentuk penghargaan atas pentingnya otonomi individu tidak memperoleh tempat

[1724] *Ibid*., hlm. 501.
[1725] *Ibid*., hlm. 501.
[1726] *Ibid*.

yang memadai.[1727]

Menurut Happy Bone, F-PG mengusulkan untuk mempertimbangkan penegakan otonomi daerah secara konsepsional perlu mensyaratkan beberapa hal sebagai berikut.

1. Perbedaan organ negara yakni institusi kekuasaan yang dibentuk dan diberi kewenangan oleh rakyat, oleh semua daerah dengan Pemerintah Pusat yakni organ daerah yang menyelenggarakan kekuasaan Pemerintahan nasional. Pembedaan ini diperlukan untuk penegasan bahwa kewenangan daerah dalam berotonomi berasal dari negara bukan dari pemerintah.
2. Penegasan tersebut harus bersifat konstitusional maknanya adalah bahwa kelanjutan otonomi daerah adalah persoalan-persoalan kepatuhan kepada konstitusi dan bukan pada kehendak Pemerintah Pusat.[1728]

Sehingga F-PG melihat langkah kunci untuk menyatukan kedua hal ini adalah sebagai berikut.

1. Melembagakan pasar yang kompetitif.
2. Mengembangkan Pemerintahan yang baik yakni yang akuntabel, transparan, dan memfasilitasi pemberdayaan masyarakat.
3. Perlembagaan interaksi kemasyarakatan yang demokratis dan berkeadaban.[1729]

Berdasarkan pandangan-pandangan di atas, maka F-PG mengusulkan perubahan terhadap Pasal 18 yang mengandung beberapa prinsip, yaitu sebagai berikut.

Satu, Penegasan bahwa otonomi daerah adalah hak yang melekat pada masyarakat daerah yang dijamin konstitusi.

Dua, Penegasan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah perlu menjamin peningkatan pengembangan kebangsaan, demokrasi daerah, dan kesejahteraan masyarakat.

Tiga, Penegasan perlu ditegakkannya prinsip-prinsip keadilan dan kesetaraan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan antar Pemerintah Daerah dalam

[1727] *Ibid*., hlm. 502.
[1728] *Ibid*.
[1729] *Ibid*.

hal kewenangan dan keuangan.[1730]

Dalam rangka melakukan amendemen terhadap Pasal 18 ini maka F-PG mengusulkan agar Pasal 18 mempunyai 5 ayat seperti berikut ini.

Ayat (1):

"Pemerintah Negara Kesatuan RI terdiri dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah."

Ayat (2):

"Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bersifat otonom dan administratif yang diatur dengan undang-undang."

Ayat (3):

"Negara mengakui masyarakat hukum adat dan teritorial untuk memiliki Pemerintahan sendiri berdasarkan hak-hak, asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa dan khusus yang diatur dengan undang-undang."

Ayat (4):

"Hubungan kekuasaan dan keuangan Negara serta pengelolaan sumber daya alam antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur secara adil dan setara yang diatur dengan undang-undang."

Ayat (5):

"Di daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah."[1731]

Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP menyebutkan materi-materi berkaitan dengan Bab tentang Pemerintahan Daerah ini, yaitu sebagai berikut.

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah yang disebut Provinsi dan Kabupaten/Kota yang susunan, kedudukan, dan kewenangannya ditetapkan dengan undang-undang.
2. Daerah-daerah dibentuk dengan memandang dan mengingat hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa, ini pun perlu mendapatkan catatan karena pemahaman tentang daaerah asal usul dan istimewa ini juga dalam prakteknya juga telah berkembang yang tidak seirama. Sebagai contoh Daerah Istimewa Aceh, namanya

[1730] *Ibid*.

[1731] *Ibid*., hlm. 503.

Daerah Istimewa Aceh tetapi dalam prakteknya struktur dan fungsi daerahnya sama Pemerintah Daerahnya sama dengan Provinsi yang lain. Daerah Istimewa Yogyakarta, belakangan ketika Sri Sultan Hamengkubuwono ke-IX meninggal dunia, ternyata tidak serta merta gubernur Kepala Daerahnya beralih ke Hamengkubuwono Ke-X sehingga mengubah perkembangan daripada Daerah Istimewa itu sendiri bahkan terakhir telah dipilih oleh DPRD. Ini semua perlu perhatian kita semua untuk tidak kita menemukan masalah-masalah di kemudian hari.

3. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bersifat otonom, berdasarkan atas asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan perbantuan menurut undang-undang.
4. Di daerah-daerah dibentuk Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah dan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah yang diatur oleh undang-undang. Jadi tidak seperti yang lalu, Legislatif Daerah itu merupakan perangkat Pemerintah Daerah bersama Kepala Daerah.
5. Pemerintah memprioritaskan pembangunan daerah yang tertinggal guna memperkecil kesenjangan daerah.
6. Pembagian kewenangan dan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah tetap menjamin kelangsungan kehidupan bernegara kesatuan dan Daerah Otonom yang diatur oleh undang-undang.
7. Gubernur, Bupati, dan Wali Kota dipilih secara langsung oleh rakyat, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. Hal ini sejalan dengan keinginan kita untuk Presiden juga dipilih secara langsung.[1732]

Pembicara dari F-KB, Abdul Khaliq Ahmad, menyampaikan perubahan terhadap nama Bab dalam Pasal 18 ini menjadi "Pemerintah Pusat dan Daerah" dengan tambahan lima ayat sebagai berikut.

Ayat (1):

"Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah otonom menurut ketentuan yang ditetapkan dengan undang-undang."

[1732] *Ibid*., hlm. 504-505.

Ayat (2):

"Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah ditetapkan oleh undang-undang."

Ayat (3):

"Perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap otonomi daerah ditetapkan dengan undang-undang."

Ayat (4):

"Dalam hal terdapat perbedaan kepentingan antar kabupaten atau kota diselesaikan oleh pemerintah."

Ayat (5):

"Dalam hal terdapat perbedaan kepentingan antara Provinsi diselesaikan oleh Pemerintah Pusat."[1733]

Lebih lanjut, Abdul Khaliq Ahmad menyatakan dasar persoalan dalam penerapan Pasal 18 sebagai berikut.

> Dasar pemikiran yang melandasi adalah bahwa persoalan kita selama ini dari penerapan Pasal 18 Undang-Undang Dasar, memperlihatkan betapa dominasi Pemerintah Pusat begitu besar terhadap Pemerintah Daerah sehingga terjadi ketimpangan distribusi ketimpangan antara Pusat dan daerah.[1734]

Dari F-Reformasi, A.M. Luthfi memaparkan fraksinya berpendapat bahwa Pasal 18 terlalu singkat dan pendek. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> ...Pasal 18 yang mengatur Pusat dan daerah, ini terlalu singkat dan terlalu pendek sehingga tidak heran kalau selama sejarah perkembangan republik ini, kalau terjadi gonjang-ganjing di Republik Indonesia ini tahun '60-an maupun sekarang selalu bermasalah atas hubungan Pusat dan daerah.
>
> Jadi karena itu walaupun kami pernah, mengusulkan wacana federasi, sekarang kami sudah sepakat bahwa Negara Kesatuan ini *lah* bentuk final dari Republik Indonesia...[1735]

Oleh karenanya, F-Reformasi menyusun materi usulan perubahan Pasal 18 yang terdiri dari 11 ayat dengan judul Pemerintahan Daerah. Usulan rumusan tersebut selengkapnya

[1733] *Ibid*., hlm. 505-506.
[1734] *Ibid*., hlm. 506.
[1735] *Ibid*.

sebagai berikut.

Ayat (1):

"Pemerintah Daerah merupakan penyelenggaraan Pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD dalam rangka pelaksanaan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Ayat (2):

"Pembagian daerah Indonesia atas daerah Provinsi, daerah kabupatan, dan daerah kota, merupakan penyatuan potensi dan keanekaragaman daerah, hak-hak asal usul yang bersifat istimewa, bersifat khusus sebagai upaya mempertahankan integrasi bangsa dalam wilayah kesatuan Republik Indonesia."

Ayat (3):

"Daerah-daerah diberi otonomi luas nyata dan bertanggung jawab sebagai perwujudan prinsip-prinsip demokrasi, pemberdayaan masyarakat, pemerataan yang berkeadilan dilandasi dengan asas desentralisasi."

Ayat (4):

"Daerah-daerah dapat membentuk Pemerintahan Daerah otonom secara penuh melalui otonomi khusus. Secara luas melalui otonomi luas. Secara terbatas melalui otonomi terbatas yang ditetapkan secara bersama-sama oleh DPRD dengan Pemerintah Pusat."

Ayat (5):

"Daerah-daerah berhak mempertahankan identitas sosial dan budaya sepanjang tidak bertentangan dan melampaui kewenangan yang dimiliki."

Ayat (6):

"Daerah yang merasa tidak mampu menyelenggarakan otonomi khusus dan otonomi luas dapat meminta persetujuan Pemerintah Pusat untuk mengurangi cakupan yang dimilikinya."

Ayat (7):

"Kewenangan Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan otonomi luas hanya mencakup bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, keadilan, moneter dan fiskal, agama, dan kewenangan lain yang diatur dengan undang-undang."

Ayat (8):

"Pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber-sumber daerah diatur antar Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dengan memperhatikan kebutuhan dan keadaan daerah."

Ayat (9):

"Rakyat daerah melalui wakil-wakilnya di DPRD dapat meminta pertanggungjawaban Pemerintahan Daerah atas pekerjaannya sekurang-kurangnya sekali dalam setahun."

Ayat (10):

"Pemerintah Daerah dan DPRD secara bersama-sama dapat membuat peraturan daerah, mekanisme pertanggungan jawab Pemerintah Daerah dan aturan lain yang dianggap perlu bagi kelancaran Pemerintahan Otonomi Daerah."

Ayat (11):

"Susunan Pemerintahan Daerah, pembagian daerah, pembagian sumber-sumber penghasilan di daerah ditetapkan dengan undang-undang."[1736]

Usai F-Reformasi, Hamdan Zoelva dari F-PBB menyampaikan sebagai berikut.

...setelah kami mendalami Pasal 18 ini ternyata bahwa pendiri negara ini pun mengalami kesulitan untuk membuat pasal yang lebih rinci mengenai Pemerintah Daerah ini, namun rumusan pasal ini sangat penting yang mengandung semangat dan cita-cita pendiri negara.[1737]

Lebih lanjut, Hamdan Zoelva mengatakan mengenai penghormatan terhadap hukum dan adat sebagai berikut.

...menunjukan adanya kebersamaan para pendiri negara dalam membangun negara ini dengan menghormati hak-hak asal usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa dan bentuk serta susunannya yang diamanatkan untuk selanjutnya ditetapkan oleh undang-undang. Namun yang berjalan selama ini penghormatan terhadap keragaman budaya dan kekhususan dari daerah-daerah diabaikan karena didorong semangat kesatuan (*unity*) yang telah membelenggu kreativitas dan keragaman dari daerah-daerah. Penghormatan pada hukum dan adat di daerah-daerah juga terabaikan.[1738]

[1736] *Ibid*., hlm. 507-508.
[1737] *Ibid*., hlm. 508.
[1738] *Ibid*.

F-PBB menambah dan mengusulkan 2 ayat yaitu sebagai berikut.

> Ayat (2), Pembentukan, pemekaran, dan pembubaran daerah diatur dengan undang-undang. Ayat (3), Pemerintah Pusat memberikan otonomi yang luas pada daerah-daerah untuk melaksanakan pemerintahnya masing-masing, kecuali untuk bidang hubungan luar negeri, moneter, fiskal, petahanan, keadilan, dan bidang-bidang tertentu yang diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman yang dimiliki oleh daerah.[1739]

Asnawi Latief dari F-PDU mengemukakan Penjelasan Pasal 18. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Kita ketahui dalam penjelasan Pasal 18 di situ dinyatakan bahwa negara Indonesia itu adalah sebuah *eenheidsstaat* maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah yang di dalam lingkungannya bersifat *staat* juga. Ini menunjukan negara kita menganut negara kesatuan jadi tidak boleh negara di dalam suatu negara. Lebih lanjut negara yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
>
> Di daerah-daerah yang bersifat otonom memiliki DPRD di *situ* dinyatakan perwakilan daerah sendiri. Sampai hari ini Undang-Undang yang mengatur otonomi daerah atau mengatur tentang Pemerintahan Daerah masih berjalan lamban dan bengubah-ubah tidak menentu, terakhir terbitnya Undang-Undang No.22/1999 dan No.25/1999. Di sisi lain pengaturan Pemerintahan Daerah cenderung pada penyelenggaraan penyeragaman padahal pada penjelasan Pasal 18 *the founding fathers* kita menyatakan bahwa dalam teritorial negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.
>
> Karena itu Pasal 18 sudah tidak dapat lagi mengatur secara keseluruhan menata Pemerintahan Daerah apalagi menata hubungan daerah dan pusat.[1740]

[1739] *Ibid*.
[1740] *Ibid*., hlm. 509.

Untuk itu, F-PDU mengusulkan materi Pasal 18 sebagai berikut.

Satu:

"Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi negara otonom dan admisnistrasi selanjutnya diatur dengan undang-undang."

Kedua:

"Setiap daerah otonom memiliki DPRD yang dipilih oleh rakyat dalam satu pemilu."

Tiga:

"Daerah Provinsi dan Kabupaten adalah daerah otonom."

Empat:

"Setiap daerah memiliki Kepala Pemerintahan Daerah atau Kepala Daerah yang dipilih langsung oleh rakyat."

Lima:

"Hak-hak asal-usul harus dihormati."

Enam:

"Negara menghormati hak-hak istimewa."

Tujuh:

"Negara harus mengatur perimbangan pendapatan Daerah dan Pusat secara adil yang selanjutnya diatur dalam peraturan perundang-undangan."

Delapan:

"Pembentukan dan pemekaran daerah hendaknya tetap memperhatikan budaya setempat."[1741]

Berkenaan dengan pokok pembahasan Pasal 18 UUD 1945, Anthonius Rahail dari F-KKI menyatakan sebagai berikut.

> Pembagian kekuasaan, kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dilakukan atas dasar kesepakatan bersama. Oleh karena kekuasaan, kewenangan untuk mengatur pemerintah di daerah menjadi milik bersama Pusat dan Daerah maka seharusnya di daerah dikuasai dan dikelola bersama. Selama ini kita terjebak pada paradigma Pusat dan daerah yang mempertentangkan Pusat dan Daerah. Kita terjebak oleh hubungan Pusat Daerah sebagai hubungan sub ordinasi konfrontatif berdasar paradigma

[1741] *Ibid*., hlm. 509-510.

trade off.[1742]

Berdasarkan pokok-pokok pikiran di atas, F-KKI mengusulkan perubahan Pasal 18 UUD 1945. Namun judulnya tetap. Materi usulan Pasal 18 dari F-KKI adalah sebagai berikut.

1. Pemerintah Daerah dijalankan atas prinsip desentralisasi.
2. Dengan Undang-Undang diberikan otonomi yang luas kepada Provinsi atas dasar kemampuan ekonomi Provinsi.
3. Otonomi yang luas meliputi semua urusan pemerintah kecuali yang menyangkut bidang hubungan luar negeri, pertahanan keamanan, agama, keuangan, serta pajak dan peradilan yang tetap ditangani oleh penyelenggara Negara di tingkat pusat.
4. Dengan Undang-Undang dan atas usul pemerintah Provinsi otonomi dapat diberikan kepada Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kotamadya.[1743]

Usai kesebelas fraksi menyampaikan pemaparan dan pandangannya terhadap rencana perubahan Pasal 18 UUD 1945, sore harinya, sidang lanjutan yang dipimpin Jakob Tobing ini mengagendakan penyampaian tanggapan atas pemaparan fraksi-fraksi dalam sidang sebelumnya.

Anthonius Rahail dari F-KKI menyatakan dukungannya terhadap pemaparan kesebelas fraksi untuk melakukan pengubahan Pasal 18.

> ...perubahan ini akan lebih kita rinci sehingga memberi kekuatan yang sama bagi daerah-daerah untuk juga berkembang, dengan demikian perkembangan daerah-daerah tersebut akan mampu untuk ikut menjawab persoalan yang kita hadapi sekarang di mana masalah yang paling besar adalah disintegrasi di mana itu lebih cenderung memperlihatkan kepada kita rasa ketidakadilan orang-orang daerah.[1744]

Sementara itu, Asnawi Latief dari F-PDU mengemukakan beberapa usulan terkait dengan Pasal 18, misalnya tentang perlu

[1742] *Ibid*., hlm. 511.
[1743] *Ibid*., hlm. 511.
[1744] *Ibid*., hlm. 512-513.

dihargainya hak-hak istimewa dalam menata pemerintahan daerah.

> ...bahwa Pasal 18 ini perlu diadakan pengubahan yang lebih sempurna, dibandingkan teks yang ada, tanpa mengurangi makna yang ada dari Pasal 18 itu, di mana hak-hak istimewa itu harus dihargai dan lain sebagainya dalam menata Pemerintahan Daerah.[1745]

Selanjutnya, Asnawi Latief menyatakan dukungannya untuk mempertahankan judul dalam Pasal 18.

> ...fraksi kami tidak terpaku pada Bab Pemerintahan Daerah saja, kalau *toh* itu juga sinkronisasi dengan usul sementara fraksi bahwa bab itu diganti dengan hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah, itu juga isinya memang ke sana tetapi karena yang banyak kita atur di sini adalah menyangkut soal Pemerintahan Daerah, sebenarnya judul ini sudah cukup bagus kita pertahankan.[1746]

Asnawi Latief mengusulkan pula tentang perlu diadakannya pasal baru yang dapat mengembangkan apa yang diatur dalam undang-undang yang mengatur perimbangan pusat dan daerah yang sebenarnya merupakan implementasi dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

> Dari Pasal 18 kalau perlu mungkin ada pasal baru jadi tidak hanya satu pasal saja misalnya tata hubungan Pusat dan daerah itu diadakan pasal baru diatur termasuk juga bagaimana mengembangkan apa yang sedang diatur dalam Undang-Undang No.25 yaitu tentang Perimbangan Pusat dan Daerah itu, yang sebenarnya implementasi dari Pasal 33 Ayat (3):
>
> "Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."
>
> Rakyat ini *kan* menyangkut Pemerintahan Daerah. Barangkali ini harus dipindah barangkali isi ini ke pasal Pemerintahan Daerah sebab di dalam kunjungan kita/ kami ke beberapa daerah keluhan-keluhan daerah itu *kan* menyangkut soal kekayaan alam di daerahnya yang tidak sepadan mereka memiliki kekayaan tetapi kembali ke daerahnya itu tidak sepadan misalnya Aceh, Kalimantan

[1745] *Ibid*., hlm. 512.
[1746] *Ibid*., hlm. 513

> Timur yang kaya dengan kekayaan alamnya itu tidak menikmati hasil. Jadi harus ada keterkaitannya di dalam konstitusi ini sehingga di dalam menyusun Undang-Undang atau menyempurnakan Undang-Undang yang ada, mengenai tata hubungan atau perimbangan kekayaan atau keuangan antara Pusat dan daerah itu berdasarkan kekayaan alam yang diperoleh tentu dengan secara adil tentunya, tidak bisa terus disamaratakan sebab ada daerah yang memang tidak mampu untuk memberikan kontribusinya kepada Pemerintah Pusat. Itu harus adanya tentunya subsidi silang.[1747]

Selain itu, usulan yang dikemukakan oleh Asnawi Latief adalah menyangkut pembagian wilayah negara menjadi pemerintah otonomi dan administrasi.

> Kemudian Pemerintah Daerah itu dibagi pada Provinsi, ataupun juga Provinsi, Kabupaten, dan Kotamadya, dan Kota-kota Pemerintahan administrasi hampir sama, ada yang istilah kami menyebutkan bahwa Wilayah Negara itu dibagi menjadi Negara otonomi dan administrasi itu ada hal yang dikemukakan juga oleh fraksi yang sama seperti PDI kalau tidak salah, prinsipnya itu sama bahwa Wilayah Negara itu dibagi pemerintah otonomi dan administrasi yang selanjutnya diatur dalam aturan perundang-undangan.[1748]

Berikutnya, Hamdan Zoelva dari F-PBB, mengusulkan agar pembentukan daerah-daerah tidak saja melibatkan gubernur dan aparat-aparat birokrasi, tapi perlu juga melibatkan tokoh-tokoh adat.

> ...sehubungan dengan banyaknya tuntutan dari daerah-daerah yang menuntut keragaman dan penghormatan terhadap budaya-budaya dan adat daerah maka perlu *lah* dalam pembentukan daerah-daerah nanti menghormati adat budaya dari daerah-daerah dengan demikian dalam pembentukan setiap daerah-daerah tidak saja melibatkan kalau selama ini *cuma* gubernur dan aparat-aparat birokrasi, perlu juga melibatkan tokoh-tokoh adat dan lain sebagainya yang akan merekomendasikan atau memberikan saran terhadap kemana pembentukan suatu daerah mungkin ada kekhususan-kekhususan dari daerah-daerah itu yang dalam

[1747] *Ibid*., hlm. 513.
[1748] *Ibid*.

pembentukan Undang-Undang yang perlu dimasukkan dalam Undang-Undang pembentukan daerah.[1749]

Hamdan Zoelva dari F-PBB juga mengusulkan agar adanya pembatasan yang tegas mengenai hubungan pusat dan daerah.

> ...pembatasan yang tegas mengenai hubungan Pusat dan Daerah bahwa yang paling utama adalah ada hal-hal yang sangat prinsip-prinsip kewenangan yang merupakan hubungan Pusat yang merupakan urusan Pusat yang tidak bisa diserahkan kepada daerah itu yang kira-kira perlu dalam kaitannya dengan hubungan Pusat dengan Daerah kita atur dalam Undang-Undang Dasar ini.[1750]

Selanjutnya, Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengatakan sebagai berikut.

> Pada dasarnya memang kami menghendaki bahwa apa yang akan kita coba berikan dasar-dasar dalam Undang-Undang Dasar kita mengenai Pemerintahan Daerah ini memang kita harus betul-betul memperhatikan ke depan, terutama hubungan yang begitu melekat dan menyatu antara daerah dengan Negara Kesatuan atau antara Pemerintahan Daerah dengan Pemerintahan Pusat itu pada dasarnya.
>
> Yang kedua, seperti yang disampaikan oleh Pak Luthfi tadi bahwa memang selama ini terjadi pergolakan di daerah itu memang lebih didorong oleh karena adanya ketidakadilan dan pemerataan antara kesejahteraan di tingkat Pusat dengan di daerah. Oleh karena itu kami mencoba merumuskan secara mendasar hal-hal yang kami anggap seyogyanya memang kita harus masukkan di dalam Undang-Undang Dasar, mungkin rumusannya mungkin kalau kita ingin mempersingkat itu bisa.[1751]

Terkait dengan pemerintahan daerah, Patrialis Akbar lebih lanjut menyampaikan hal-hal berikut.

> Pertama, di dalam Ayat (1) ini kami ingin memberikan gambaran bahwa sesungguhnya sebagai suatu landasan filosofi pemerintah di daerah itu tidak hanya saja dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Daerah sebagai Eksekutif tetapi sudah bersama-sama dengan Legislatif yang dinamakan dengan Pemerintahan Daerah di mana

[1749] *Ibid*., hlm. 514-515.
[1750] *Ibid*., hlm. 515.
[1751] *Ibid*., hlm. 515-516.

DPRD sudah mempunyai peranan di dalam Pemerintahan Daerah pada saat ini. Namun demikian pelaksanaan Pemerintahan Daerah itu kami menekankan bahwa sesungguhnya pelaksanaan Pemerintahan di daerah itu masih di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi meskipun ada kita memberikan tekanan kepada pemerintahan-pemerintahan di daerah. Tapi semua pelaksanaanya itu harus mengacu dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Yang kedua, selain daripada pemerintahan, kami juga di sini mencoba menyampaikan pembagian di daerah jadi pembagian-pembagian daerah yang kita kenal dengan Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Itu sesungguhnya pada hakikinya adalah dalam rangka mempertahankan integrasi bangsa jadi pembagian daerah-daerah itu justru adalah dalam rangka menghindarkan disintegrasi.

Prinsip yang ketiga, bahwa memang kami menginginkan agar daerah-daerah ini diberikan otonomi yang luas. Tapi pelaksanaan otronomi itu harus *lah* dilandasi dengan asas-asas yang diakui yaitu asas desentralisasi meskipun juga pada sisi-sisi lain kita juga mengenal adanya asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan namun titik tekan pada otonomi ini lebih mengarah pada asas desentralisasi.

Prinsip yang keempat, dalam kompilasi ini ditulis hanya dalam Ayat (3) sebetulnya ini ada dua ayat dalam Ayat (3) itu ada Ayat (4) di dalamnya bahwa daerah-daerah meskipun pada prinsipnya daerah-daerah ini diberi hak otonomi *cuma* daerah-daerah pun diberi kebebasan untuk melihat kondisi riil yang ada di daerah mereka, apakah memang kira-kira mereka ini sudah sanggup apa belum melaksanakan otonomi, kita minta dengan segala hormat supaya mereka membicarakan antara Dewan Perwakilan Daerah dengan Pemerintah Daerah. Di sini tertulis DPRD tolong dikoreksi Ayat (3) yang terakhir itu tertulis DPRD sebetulnya DPD.

Jadi otonomi itu pun sebetulnya kita menyerahkan kepada mereka sampai di mana kesiapan mereka di dalam melaksanakan otonomi ini. Kemudian kami juga menekankan ini kami mencoba mendongkel dari hasil seminar pikiran orang banyak di dalam pelaksanaan-pelaksanaan seminar kita pada masa lalu ternyata juga dikehendaki oleh rakyat agar daerah-daerah ini tetap

diberikan hak-haknya untuk mempertahankan hak-hak identitas sosial dan budaya mereka, sehingga meskipun ini dalam konteks Negara Kesatuan tetapi hak-hak budaya dan hak-hak sosial mereka silakan mereka pertahankan sebagai penghargaan terhadap otonomi daerah.

Kemudian satu hal yang juga sangat prinsip bahwa memang perlu juga kita tekankan tentang masalah hak-hak apa saja, kewenangan-kewenangan apa saja yang bisa dilaksanakan oleh daerah dalam melaksanakan otonomi, pada prinsipnya semua kewenangan dimiliki oleh daerah namun ada beberapa hal yang juga harus merupakan bagian daripada kewenangan Pemerintah Pusat dan ini sudah kita baca di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengenai politik luar negeri, pertahanan keamanan, keadilan, moneter dan fiskal, agama, dan barangkali juga nanti ada kemungkinan kewenangan-kewenangan lain yang akan diatur oleh undang-undang.[1752]

Selanjutnya Patrialis Akbar dalam pandangannya mengemukakan hal-hal berikut.

Kemudian prinsip lainnya adalah tentang masalah pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber-sumber penghasilan di daerah. Jadi sumber-sumber penghasilan di daerah sengaja kami tidak memberikan tekanan kepada salah satu bentuk sumber tetapi secara menyeluruh. Apakah itu dalam bentuk sumber daya alam, apakah itu dalam bentuk perpajakan dan lain sebagainya, apakah itu hasil bantuan-bantuan luar negeri dan segala macamnya itu sumber-sumber penghasilan untuk daerah itu memang harus seyogyanya dapat dibagi secara adil.Kemudian di sini kita juga memberikan suatu pengakuan keberadaan daripada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jadi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kita berikan pengakuan semua aturan-aturan hukum yang berlaku di daerah itu silakan *lah* mereka secara bersama-sama membuat dengan pemerintah, tentunya peraturan-peraturan yang berada di bawah perundang-undangan atau Peraturan Daerah ke bawah.

Kemudian Pemerintah Daerah dan DPRD secara bersama-sama membuat peraturan, tadi termasuk tentang masalah bagaimana mekanisme pertanggung-jawaban Pemerintah Daerah yang ada di daerah masing-masing.

[1752] *Ibid*., hlm. 516.

> Kemudian tentang susunan Pemerintah Daerah, pembagian daerah, dan pembagian sumber-sumber yang sudah kita sampaikan tadi tentu ini juga harus secara menyeluruh kita coba atur ke depan dengan undang-undang.[1753]

Sedangkan Abdul Khaliq Ahmad dari F-PKB mengusulkan judul baru.

> Setelah mengamati berbagai masukan dari fraksi-fraksi tentang bab ini maka makin memperkuat usul kami bahwa Bab VI ini perlu diberi judul menjadi Pemerintah Pusat dan Daerah karena di dalamnya mengandung dua hal. Pertama adalah relasi-relasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan yang kedua adalah kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Jadi atas dua hal itu saya kira tepat kalau bab ini disebut sebagai Bab Pemerintah Pusat dan Daerah.[1754]

Pandangan berikut yang dikemukakan oleh Abdul Khaliq Ahmad adalah limitasi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Berikut pandangannya.

> ...dalam hal kewenangan Pemerintah Pusat itu memang harus ada limitasi yang jelas dalam hal apa Pemerintah Pusat punya kewenangan dan dalam hal apa pula Pemerintah Daerah punya kewenangan. Jadi harus jelas limitasinya, sehingga dengan begitu maka ada hal-hal yang tidak bisa dilakukan oleh Pemerintah Daerah tapi ada juga hal-hal yang tidak boleh Pemerintah Pusat mencampuri urusan Pemerintah Daerah, jadi limitasi kewenangan itu mesti ada di dalam pasal ini dan tercermin dalam ayat-ayatnya.[1755]

Abdul Khaliq Ahmad menyinggung pula tentang rincian dari otonomi daerah dan hak asal usul dari daerah, sebagai berikut.

> Kemudian yang berikutnya adalah yang berkaitan dengan rincian dari otonomi daerah. Saya kira ada baiknya kalau ini diatur secara khusus dalam Undang-Undang otonomi daerah jadi kami melihat bahwa Undang-Undang No. 22 dan Undang-Undang No.25 Tahun 1999 itu belum sepenuhnya sempurna, oleh karena itu maka hal-hal yang lebih rinci mengenai otonomi daerah bisa dimasukkan

[1753] *Ibid*., hlm. 517.
[1754] *Ibid*.
[1755] *Ibid*.

di dalam kedua Undang-Undang ini tentu saja setelah direvisi nanti.

Yang terakhir adalah berkaitan dengan hak asal usul dari daerah-daerah. Saya kira ini kita tetap harus dihargai sebagai satu bentuk keunikan daerah, oleh karenanya maka penamaan daerah-daerah tidak boleh diseragamkan, kalau misalnya desa di Jawa tidak bisa kemudian desa juga di tempat lain yang sesungguhnya tidak atau di kampungnya Pak Jakob misalnya tidak bisa disebut desa juga. Jadi saya kira ada kekhasan dari masing-masing daerah yang harus tetap dijaga.

Tetapi berkaitan dengan penyebutan nama Provinsi saya kira ini juga harus mendapat pertimbangan kita apakah masih diperlukan saat ini daerah-daerah tertentu disebut Daerah Istimewa karena pada akhirnya setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku itu juga berlaku buat daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu perlu dipertimbangkan apakah penyebutan Daerah Istimewa itu kita bubarkan saja dan kita samakan dengan daerah-daerah lainnya. Yang terpenting adalah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Pasal 18 yang lama menyebut yang penting mengingati asal usul dan keistimewaannya, jadi tidak perlu kemudian dieksplisitkan jadi Daerah Istimewa dan seterusnya...[1756]

Sementara itu, Ali Marwan Hanan dari F-PPP, menginginkan kewenangan secara limitatif pemerintah daerah. Berikut ini pernyataan tersebut.

...dalam Ayat (1) yang kami sebutkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah yang disebut Provinsi dan Kabupaten yang susunan, kedudukan, dan kewenangannya ditetapkan dengan undang-undang, sesungguhnya kami menginginkan untuk mengajak untuk secara definitif menentukan kewenangan apa saja yang perlu ditentukan secara limitatif. Apabila ini hanya diserahkan kepada pembuat Undang-Undang dalam hal ini DPR maka akan sangat tergantung dengan kondisi pada saat pembahasan Undang-Undang itu berlangsung.[1757]

Lebih lanjut Ali Marwan Hanan mengatakan sebagai berikut.

[1756] *Ibid*., hlm. 518.
[1757] *Ibid*., hlm. 518-519.

Ambillah sekarang contoh tentang Undang-Undang No.22 yang sekarang berjalan, di dalam Undang-Undang No.22 itu sekarang ada lima kewenangan yang menjadi kewenangan Pusat yang tidak diberikan kepada daerah atau tetap menjadi kewenangan pusat. Tadi Saudara dari PBB kekurangan satu itu masalah peradilan juga menjadi kewenangan pusat.

Masalah agama sangat sulit bagaimana mengatakan bidang agama itu tidak diberikan ke daerah dan lalu hanya menjadi kewenangan pusat. Ambillah contoh apa orang pusat ini akan mengurusi orang setiap hari kawin lalu besok ada yang talak dan sebagainya yang sangat susah pemerintah mengatur masalah itu.

Kemudian ternyata sekarang untuk Bapak-Bapak ketahui ada Peraturan Pemerintah No.25 tentang Pembagian Kewenangan ini. Apa yang menjadi persoalan dalam kewenangan yang diberikan dengan peraturan pemerintah itu tidak secara tegas menyebutkan kewenangan daerah hanya mengatakan bahwa semua kewenangan ini berdasarkan Undang-Undang pada dasarnya adalah kewenangan dari daerah, selain yang disebutkan dalam Undang-Undang itu adalah milik daerah tetapi orang di daerah merasakan karena dalam PP No.25 itu banyak sekali yang tetap menjadi kewenangan Provinsi lalu orang berbicara ternyata kewenangan yang akan diberikan kepada Kabupaten dan Kota ini adalah bahasa basi saja sebab pada waktu orang membuka PP No.25 banyak sekali masalah urusan dalam setiap bidang itu masih ditangani Provinsi dan bahkan oleh pusat.

Sejalan dengan itu memang di dalam Undang-Undang ini juga sudah menunjukan ketidakpastian apabila kita melihat dari pasal-pasal tentang pembagian kewenangan itu karena ada istilah kewenangan lainnya dan ternyata kewenangan lainnya yang disebutkan dalam Undang-Undang itu juga sangat luas. Untuk Bapak-Bapak ketahui sebagai pengetahuan saya sebutkan sebagai berikut:

Kewenangan bidang lain sebagaimana yang dimaksud pada Ayat (1) yang telah disebutkan pertahanan, fiskal, agama, peradilan, dan politik luar negeri tadi meliputi kebijaksanaan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi Negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan

pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam, serta teknologi tinggi yang strategis, konservatif, dan standarisasi nasional.

Kalau bicara-bicara artinya kembali lagi kepada Pusat semua kewenangan ini apabila membaca Pasal 7 Ayat (2) ini. Kata kasar bahasa orang Palembang itu yang lemak-lemaknya balik ke pusat. Rakyat daerah itu sudah pengalaman dengan ini, dulu saja dengan Pasal 18 itu sudah demikian rupa dan Undang-Undang No.5/1974 demikian rupa mengatur lagi itu masih banyak kembali kepada pusat, sekarang pasal yang dibuat Undang-Undang ini dibuat oleh Wakil rakyat ini berdasarkan Pasal 1 Ayat (2), Pasal 7 Ayat (1) dan (2) kembali merongrong dan merugikan daerah apalagi kalau Bapak-Bapak sudah membaca kembali PP No.25 Tahun 2000. Semuanya seperti kembali kepada kewenangan TK I lebih besar daripada Kabupaten walaupun Undang-Undang menyatakan menitik beratkan kepada Daerah atau kepada Kabupaten dan Kota, secara nyata di dalam PP tetap lebih banyak pada Provinsi.

Oleh karena itu kami mengusulkan agar kewenangan-kewenangan ini sepatutnya sebaiknya kita pastikan di dalam Undang-Undang Dasar, ada kekuatiran nanti tidak elastis *toh* lima tahun sekali akan ada Sidang Umum MPR yang akan membicarakan Undang-Undang Dasar kalau betul-betul masalah itu sangat dirasakan diperlukan untuk diubah.[1758]

Materi berikut yang diulas oleh Ali Marwan Hanan adalah istilah daerah istimewa.

...tentang istilah Daerah Istimewa, kami memang mengatakan di dalam rancangan Undang-Undang Dasar ini masih menyebutkan daerah dibentuk dengan memandang, mengingat hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Kami ingin mengingatkan tentang haknya saja yang bersifat istimewa, penyebutan nama daerah hendaknya dihindari adanya daerah khusus dan Daerah Istimewa, karena semua Provinsi dalam Sidang Umum MPR yang baru lalu seperti menghendaki adanya keistimewaan, kalau sudah ada 27 Provinsi masing-masing disebut Daerah Istimewa, istimewa apalagi. Keistimewaan itu tereletak pada kewenangan dan urusan yang ada di daaerah itu

[1758] *Ibid*., hlm. 519-520.

tidak pada sebutan daerah khusus.[1759]

Persoalan tentang asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan pembantuan tidak luput pula dari ulasan Ali Marwan Hanan.

> ...ada yang kami cantumkan pada Ayat (3) penyelenggaraan Pemerintah Daerah bersifat otonom berdasarkan atas asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan perbantuan. Kami ingin mengingatkan ini agar juga tidak disalahgunakan oleh daerah. Daerah itu selalu mengutamakan desentralisasinya padahal semua daerah itu juga harus melaksanakan asas dekonsentrasi dan pembantuan. Dengan kata lain setiap kata Daerah Otonom pasti dia melaksanakan tugas atau fungsi desentralisasi dan dekosentrasi sekaligus melaksanakan tugas pembantuan. Ini berkaitan dengan keinginan kita untuk mengikat daerah itu tetap di Negara Kesatuan.[1760]

Mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung yang dikaitkan dengan pengaturannya dalam undang-undang otonomi daerah, oleh Ali Marwan Hanan diulas sebagai berikut.

> Presiden itu dipilih langsung maka pada Pemerintahan Daerah pun gubernur dan Bupati, dan Walikota itu dipilih langsung oleh rakyat. Undang-undangnya dan tata caranya nati akan kita atur. Dengan Undang-Undang yang nanti akan terkait dengan Undang-Undang otonomi daerah itu sendiri.[1761]

Terakhir dalam ulasannya, Ali Marwan Hanan menyinggung soal perimbangan keuangan yang dikaitkan dengan pasal yang mengatur tentang otonomi daerah.

> ...tentang masalah perimbangan keuangan. Kami ingin masalah perimbangan keuangan itu juga memungkinkan juga dikaitkan dengan pasal yang mengatur tentang otonomi ini, walaupun nantinya akan dikaitkan dengan keuangan daerah. Sebab asal-muasal perselisihan antar daerah ini karena pembagian rejeki ini kebanyakan, contoh di Riau sudah ada kemungkinan Caltex itu akan diserahkan kepada daerah. Pada waktu kita tanya kepada menteri

[1759] *Ibid*., hlm. 520.
[1760] *Ibid*.
[1761] *Ibid*.

> Dalam Negeri kalau itu diserahkan siapa yang paling berhak berdasarkan keuangan daerah dihubungkan dengan PP No. 25, jawab menteri semestinya kepada Kabupaten mestinya, tapi kembali Provinsi menganggap Kabupaten belum mampu lalu lebih baik diserahkan kepada Provinsi. Inilah contoh yang menyebabkan masalah otonomi daerah masih lama dan masih panjang. Kemudian tentang judul kami perbaiki, yang kami usulkan tentang Pemerintahan Daerah jadi bukan Pemerintah Daerah.[1762]

Sedangkan Hatta Mustafa dari F-PG mengemukakan sebagai berikut.

> ...saya kira sebagian kita sudah sepakat bahwa otonomi itu harus dicantumkan dalam amendemen Pemerintahan di daerah ini. Jadi kami menganggap bahwa perincian Pasal 18 tidak boleh juga mengurangi atau menghilangkan sifat supel elastis dan singkat tapi jelas dari Undang-Undang Dasar ini karena kalau kita sudah rinci sedemikian tapi akhirnya tidak jalan, saya kira Undang-Undang Dasar tidak seperti itu, untuk itu kami mengusulkan misalnya penyelenggaraan otonomi daerah bersifat otonomi dan administratif itu sudah menyangkut wewenang sudah menyangkut juga asas dekonsentrasi atau perbantuan dan asas desentralisasi di dalamnya.

Hatta Mustafa selanjutnya mengulas soal masyarakat hukum adat dan teritorial untuk memiliki Pemerintahan sendiri berdasarkan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa dan khusus. [1763]

> ...mengenai masyarakat hukum adat dan teritorial untuk memiliki Pemerintahan sendiri berdasarkan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa dan khusus. Pengertian kami yang istimewa dan khusus itu yang sudah ada kita akui dalam amendemen ini, bahwa misalnya marga di Sumatera Selatan di bawahnya ada dusun sekarang sudah tidak lagi marga dan dusun itu, semuanya sudah desa. Memang ini akibat dari penyeragaman di zaman yang lalu. Jadi seandainya di bawah Kecamatan ini ada hota, huria, dan sebagainya itu masih ingin diakui apa tidak, tidak ada masalah tapi itu sudah di bawah Kecamatan. Tapi di dalam Undang-Undang Dasar ini misalnya DIY

[1762] *Ibid*.
[1763] *Ibid*., hlm. 521.

> (Daerah Istimewa Yogyakarta) itu karena asal usul dan kesejarahannya, demikian juga DKI (Daerah Khusus Jakarta), ini karena kekhususannya menjadi ibukota dan ini harus diakui oleh Undang-Undang Dasar, Daerah Istimewa Aceh sekarang dengan Tap yang baru kita putuskan akan menjadi daerah khusus termasuk Irian, ini harus kita akui karena keinginan masyarakat dan keinginan kita semua, Jadi masalah masyarakat hukum adat ini mestinya bukan untuk Provinsi-nya tapi yang semula desa atau yang tadinya tetap namanya hota atau huria kalau marga di daerah Sumetera Selatan sudah tidak ada lagi, dan dusun sudah menjadi desa tadinya satu marga terdiri sepuluh dusun itu *lah* makanya Kepala Desa-nya disebut *Pasira*, Wakil-nya adalah Pembarap dan Wakil Dusun adalah *Kriya-kriya* dulunya tapi sekarang sudah tidak ada lagi sudah hapus. Sehingga kami mengganggap di Ayat (3) ini kita mengakui apa yang ada di tingkat Provinsi itu.[1764]

Mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah, Hatta Mustafa mengemukakan pandangannya sebagai berikut.

> ...mengenai perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Ini memang harus dijelaskan secara adil dan setara mungkin adil bagi Pusat tapi setara untuk daerah itu tidak adil tapi proporsi daerah terlalu besar itu juga tidak adil bagi Pusat sehingga ada kesetaraan pembagian keuangan antara Pusat dan Daerah cukup bantuan daerah ke Pusat tapi Daerah itu bisa berkembang sesuai dengan kemampuan sumber daya alam yang dikelola dan sebagainya.[1765]

Hatta Mustafa menyepakati pula tentang DPRD yang dipilih langsung. Berikut pendapatnya.

> ...kami juga sepakat bersama bahwa di daerah itu perangkat pemerintah seperti yang lalu, tetap ada DPRD yang dipilih langsung itu, ini merupakan perangkat, seperti yang kami jelaskan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah itu mestinya ada eksekutif dan legislatif.[1766]

I Dewa Gede Palguna dari F-PDI Perjuangan menyampaikan pendapatnya terkait dengan otonomi daerah sebagai berikut.

[1764] *Ibid*.
[1765] *Ibid*., hlm. 521-522.
[1766] *Ibid*.

> Yang Pertama adalah tergantung rumah tangga apa yang akan kita anut dalam persolaan itu. Yang kedua, mekanisme apa dalam hubungan Pusat dan daerah baik dalam bidang otonominya sendiri, mekanisme hubungan Pusat dan daerah dalam tugas pembantuannya, mekanisme hubungan Pusat dan daerah dalam bidang keuangan, mekanisme hubungan Pusat dan daerah dalam struktur organisasi Pemerintahan Daerah, mekanisme hubungan Pusat dan daerah dalam bidang pengawasan. Saya kira dengan rumusan itu *lah* baru kita mendapatkan formulsi apa yang seharusnya bisa kita terapkan di dalam Undang-Undang Dasar sehingga prinsip proporsionalitas dan keadilan dalam hubungan Pusat dan daerah itu bisa terlaksana.[1767]

Soedijarto dari F-UG mengajukan adanya *statement* tentang pembagian daerah, sebagai berikut.

> ...bagaimana membagi daerah kalau kita tidak tahu yang dibagi yang mana. Jadi maksud kami paling tidak sebelum berbicara tentang daerah harus ada statement tentang wilayah. Supaya waktu kita membagi daerah itu wilayah mana yang dibagi bukan Bab Wilayah itu di belakang. Mengenai derajat enam Lintang Utara seterusnya, memang kami sungguh-sungguh membaca peta begitu dan saya baca kalau itu terjadi suatu ketika mungkin ada provinsi orang lain yang masuk ke kita. Tapi tidak ada daerah kita yang masuk ke orang lain. Jadi artinya dalam sejarah Asia Tenggara itu *kan* ada negara yang jadi digabung-gabung dari Negara yang tidak pernah,bersatu. Dan bagian pulau besar kita yang utara itu tidak pernah,bagian dari semenanjung negara yang lain. Tapi karena kekuatan kaum barat maka yang membentuk wilayah jadinya jadi wilayah negara lain. Karena itu kalau kita berani mengatakan begini maka ini lah dasarnya. Jadi kalau ada pulau yang jadi sengketa dan dalam wilayah ini harus diperjuangkan mati-matian. Ini landasan mengapa kami mengajukan harus ada statement tentang wilayah. Kalau tidak di sini paling tidak sebelum Pasal 18.[1768]

Berkenaan dengan otonomi khusus, Soedijarto mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> ...berhubungan dengan masalah otonomi khusus. Kami masih tetap menganggap ada daerah di republik ini

[1767] *Ibid*., hlm. 523.
[1768] *Ibid*., hlm. 524.

> yang sejarahnya berbeda sekali dari Negara lain dalam pembentukan Negara Republik Indonesia ini. Ada yang menjadi bagian republik karena ikut Proklamasi tapi ada sebelum Proklamasi-pun identitasnya sangat menonjol. Yang seperti itu yang perlu mendapatkan kekhususan bukan semuanya itu.[1769]

Mengenai masalah pembentukan provinsi, Soedijarto menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> ...berikutnya kami ingin sampaikan adalah mengenai masalah pembentukan Provinsi. Ini juga terinspirasi oleh Undang-Undang Dasar Negara lain. Di Amerika Serikat disebutkan tidak ada boleh Negara bagian yang menjadi Negara bagian karena pecahan Negara bagian yang ada dan tidak boleh ada Negara bagian yang merupakan gabungan dari negara-negara bagian. Tapi kalau ada tambahan Negara bagian boleh, karena dia mau menambah terus. Karena itu perlu ada ketentuan, Provinsi itu siapa yang menyetujui, jadi harus disetujui oleh DPRD, DPR, maupun Dewan Perwakilan Daerah. Hanya tidak dijelaskan Provinsi itu apa? Karena di Negara yang kami kunjungi, ada tendensi mengurangi Negara bagian kita ingin menambah Provinsi, ini mengapa sebenarnya? Apakah *etnosentrisme* atau *egosentrisme*? Ini kami usul supaya diatur jangan setiap mimpi bangun tidur terus saya ingin punya Provinsi.[1770]

Pembicara berikutnya, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/ Polri menyampaikan tentang perlunya perincian mengenai pemerintahan daerah, sebagai berikut.

> ...di dalam bab ini perlu perincian mengenai Pemerintahan Daerah mengingat judul bab adalah Pemerintahan Daerah. Namun, demikian perlu memperhatikan bahwa DPRD bukan lagi merupakan bagian dari Pemerintah Daerah, sehingga DPRD ini apakah tepat kalau kita masukkan perincian DPRD di dalam bab ini, atau masuk di dalam DPR? Kecuali kalau DPRD adalah interaksi dengan Pemerintah Daerah maka masih bisa masuk di Bab Pemerintahan Daerah. Tetapi kalau hanya DPRD-nya itu sendiri saya kira perlu dipikirkan tempatnya tapi substansinya kami setuju.[1771]

[1769] *Ibid*., hlm. 524-525.
[1770] *Ibid*., hlm. 525.
[1771] *Ibid*.

Lebih lanjut Hendi Tjaswadi mengemukakan tentang letak otonomi daerah, sebagai berikut.

> mengenai letak otonomi daerah, saya kira kesempatan di sini di luar kita ribut Tingkat I atau Tingkat II, di sini saya kira bisa dimasukkan. Otonomi daerah di mana, kita sepakat di apa? Tingkat I atau II. Ini saya kira bisa dicantumkan di dalam Undang-Undang Dasar di Pasal D di bab ini.[1772]

Sementara untuk menanggapi pernyataan Soedijarto tentang wilayah negara, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri memberikan tanggapan sebagai berikut.

> ...istilah Wilayah Negara dibagi oleh daerah-daerah Provinsi Kabupaten Kota ini rasanya kurang pas. Wilayah Negara dengan daerah Provinsi genusnya lain. Wilayah Negara itu adalah tempat, ruang hidup di mana kita hidup sedangkan daerah pemerintah Kabupaten, Provinsi Kota itu adalah struktur pemerintahan. Jadi lebih tepat kalau misalnya Negara Kesatuan Republik Indonesia atau pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi, saya kira demikian bukan wilayahnya dibagi. Kalau wilayahnya dibagi ia wilayah juga, bukan pemerintahannya.
>
> ...Kemudian mengenai Wilayah Negara tadi sudah saya kira perlu dipertimbangkan mengenai Wilayah Negara. Judul bab-nya adalah judul Bab Pemerintahan Daerah. Jadi kalau Wilayah Negara masuk di sini saya kira kurang pas Pak. [1773]

Adapun yang berkenaan dengan daerah istimewa Hendi Tjaswadi berpendapat sebagai berikut.

> mengenai keistimewaan daerah kami sependapat dengan dari Fraksi Utusan Golongan. Bahwa memang tidak seluruh Daerah Istimewa. Kemudian daerah tertentu yang sudah dinyatakan istimewa berdasarkan sejarah dan dalam perjuangan itu tetap dipertahankan. Jadi saya kira tidak pas kalau misalnya yang sudah betul-betul memang ada keistimewaan terus dihilangkan begitu saja.[1774]

Selanjutnya hal-hal yang diulas oleh Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB terkait dengan pemerintahan daerah

[1772] *Ibid*., hlm. 525-526.
[1773] *Ibid*., hlm. 526.
[1774] *Ibid*., hlm. 526

adalah sebagai berikut.

> ...di dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah ini kita bicara tentang kekuasaan yang demokratis yang harus dibagikan. Jadi bukan bicara tentang pembagian wilayah. Soal kewilayahan mungkin kita bisa menunda pembicaraannya, batas wilayah Indonesia itu pada saatnya nanti tapi prinsipnya setuju. Kita akan diskusikan, tapi sekali lagi di dalam bab ini, kita tidak ingin membagi wilayah, tetapi bagaimana kekuasaan itu diatur supaya jadi demokratis. Secara horizontal kita sepakat ada pembedaan antara eksekutif, legislatif, yudikatif yang dibagi dalam lembaga-lembaga. *Nah,* sekarang kita bicara soal bagaimana mendistribusikan kekuasaan itu secara vertikal antara Pusat dan daerah-daerahnya.[1775]

Gregorius Seto Harianto mengulas pula soal batasan atau makna daripada administrasi pemerintahan atau otonomi pemerintahan, sebagai berikut.

> ...dalam hal menata kembali kesejahteraan supaya lebih adil dan lebih merata karena ada daerah-daerah yang besar, kecil, kaya, miskin tapi tetap hal-hal yang bersifat prinsipil kita atur. Karena itu juga diperlukan kalau saya amati usulan rekan-rekan dari fraksi-fraksi memang kita perlu ada kesepahaman tentang batasan atau makna daripada administrasi Pemerintahan atau otonomi pemerintahan. Antara Daerah Administratif dengan Daerah Otonom supaya tidak tumpang tindih. Dan yang berikut, saya kira saya ingin juga menambahkan banyak usulan di sini bersifat berinci terutama dilatarbelakangi oleh kekuatiran dan perasaan ketidakpuasan dari masa-masa yang lalu nampaknya seragam kita miliki.
>
> *Cuma* persoalannya bagaimana menjawab keresahan itu? Jadi misalnya saja kalau tadi dari rekan Fraksi PBB bicara tentang bagaimana peraturan pemerintah yang merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ternyata mengembalikan kekuasaan kembali Pusat dan Provinsi. Mungkin kita perlu membicarakan lebih jauh nanti bagaimana supaya tidak perlu ada lagi peraturan pemerintah yang sebetulnya bertentangan dengan prinsip kita untuk membedakan bahwa eksekutif itu tidak punya hak legislatif, tetapi ketika dia diberi hak membuat peraturan pemerintah. Dikembalikan lagi kepada eksekutif

[1775] *Ibid*., hlm. 527.

sehingga bisa terjadi segala hal yang kita alami ini itu saya kira bisa kita bahas kemudian.[1776]

Soal penyebutan daerah istimewa, Gregorius Seto Harianto mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Soal penyebutan Daerah Istimewa saya kira ini perlu kita sepakati bersama bahwa Daerah Istimewa yang lahir karena kesejarahan tentu tidak bisa kita cabut begitu saja, hanya karena ada daerah lain yang iri hati. Jadi daerah yang ingin disebut Daerah Istimewa panjang kriterianya. Kita sepakati mari kita sebut Daerah Istimewa tapi jangan merugikan daerah yang sudah memang selama ini kita akui memang berhak untuk itu sehingga tidak akan menimbulkan problem baru. Saya kira itu beberapa catatan dari kami dan akhirnya saya pikir tadi ingin saya garis bawahi beberapa contoh-contoh yang diberikan oleh Prof.Dr. Soedijarto yang sangat menarik, memang Prof. Soedijarto ini yang paling suka memberikan catatan contoh Amerika, semoga saja karena bukan Amerika dan juga bukan karena ada NDA.[1777]

Pembahasan rumusan Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah masih diteruskan dalam Rapat Lobi PAH I, 29 Mei 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Dalam pengantar rapat, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat menegaskan point-point yang belum dan telah disepakati.

> Tadi ada kesepakatan bahwa otonomi itu kita letakkan dalam konteks Negara Kesatuan. Jadi saya kira nomor dua itu tidak *usah* dibicarakan, karena semua kita sependapat, saya kira itu sudah sependapat. Yang mungkin masih bisa dibicarakan adalah angka tiga mengenai pemerintah daerah, atau pemerintah pusat, atau Pemerintahan daerah. Ada kurang ini. *Oh* betul, Pemerintahan Daerah sudah atau Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan, ada lagi judul hubungan, ini tidak masuk di sini, hubungan Pusat daerah. Tetapi saya kira semua kita sudah memahami bahwa bab ini, bab ini terutama adalah mengenai Bab Pemerintah Daerah. Mengenai hubungan, mengenai Pemerintahan Pusat hak pokok Pemerintahan Pusat, saya kira nanti harus diatur di tingkat Pusat, bukan di sini. Jadi mungkin juga tidak ada keberatan kalau judul ini, kalau tadinya Pemerintah

[1776] *Ibid*.
[1777] *Ibid*., hlm. 527-528.

daerah ditambah saja supaya ada pengubahan ditambah "an", Pemerintahan daerah.

Lebih lanjut Slamet Effendy Yusuf menegaskan beberapa hal sebagai berikut.

> Kemudian mengenai pembagian Pemerintahan mempunyai fungsi integrasi, saya kira sudah sama itu, nomor empat tidak usah dibicarakan. Secara tegas dimasukkan pasal ini bahwa daerah otonomi itu dan daerah administrasi. *Nah*, saya kira mengenai daerah otonomi dan daerah administrasi itu sudah sama tadi, setahu saya, seingat saya, kalau saya baca usul-usul. Jadi ada daerah otonomi dan daerah administrasi itu sudah cocok. Yang belum cocok itu saya kira mengenai adalah mengenai titik beratnya, apakah provinsi, apa kota, dan kabupaten. Tadi *nggak* ada yang *nyebut* kotamadya *lho* ini, *cuma* kota, ini yang *nulis aja* yang keliru saya kira.
>
> Mengenai daerah istimewa juga saya kira tadi masih ada yang menganggap perlu disebutkan, ada yang menganggap tidak.
>
> Mengenai DPRD dijelaskan dalam pemilihan umum, saya kira semua sependapat tadi. Tadi semua sependapat ya tentang DPRD supaya melalui pemilihan umum. Ya, kalau *gitu* nomor tujuh *nggak* usah kita bicarakan *lah*, sudah dianggap sepakat *gitu*.
>
> Kemudian Kepala Daerah dipilih oleh DPRD atau secara langsung itu memang masih pilihan, jadi saya kira masih pilihan.
>
> Kemudian sembilan, sesuai dengan adanya kekuasaan daerah...[1778]

Pernyataan dari Slamet Effendy Yusuf kemudian ditanggapi oleh sejumlah Anggota PAH I, khususnya yang terkait dengan materi-materi yang belum disepakati. Pembicara dari F-PDKB, Gregorius Seto Harianto mengemukakan pendapatnya terkait dengan judul bab pemerintahan daerah, sebagai berikut.

> Judul itu *kan* mestinya sedapat mungkin lebih bersifat *general* dan mewadahi semua yang ada di dalam bab itu, *gitu* ya. Jadi kalau judulnya itu hubungan, itu menjadi terlalu sempit. Seolah-olah hanya bicara soal hubungan.

[1778] *Ibid*., hlm. 532.

> Padahal hubungan itu mungkin hanya salah satu pasal atau bahkan hanya salah satu ayat. Ya terserah *lah* ya. Tetapi tidak semua.
>
> Jadi menurut saya, secara substansial silakan dimasukkan tetapi jangan diangkat ke judul. Karena lalu dua ayat itu seolah-olah mewakili seluruhnya yang ini, jadi itu keberatanya. Jadi mungkin lebih baik Pemerintahan Daerah saja, lalu di ada, karena kalau pusat, ini sekaligus juga berikan. Pusat *kan* karena sudah ada kekuasaan Pemerintahan Negara yang menggambarkan kekuasaan Pusat di sana.
>
> Jadi kalau ini di bikin lagi, lalu ada, sebetulnya bisa saja nanti kita berpikir bahwa pasal-pasal Pemerintahan Daerah ini digabungkan atau didekatkan dengan Bab III. Jadi kekuasaan Pemerintahan Negara itu ada pusat, ada daerah, kemudian ada yang lain-lain...[1779]

Selanjutnya, Happy Bone Zulkarnain dari FPG, mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Judul Pemerintahan daerah ini memang sudah pas ya. Bisa kita liat dari berbagai macam pendekatan.
>
> Pertama sistem. Dari pendekatan sistemik di situ, jelas di situ ada pusat, ada daerah. Dan sebetulnya seperti juga yang disampaikan tadi oleh Pak Harun bahwa itu sebetulnya adalah merupakan komponen-komponen dari sistem negara.
>
> Lalu yang kedua, dia menjelaskan tentang perangkat, masuk di situ di dalamnya, tentang perangkat sudah ada. Dan yang lebih penting lagi di sini adalah Pemerintahan Daerah ini menjelaskan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dan yang penting lagi adalah dimensi kesetaraan, itu muncul semua.
>
> *Nah*, oleh karena itu menurut pandangan kami dari Fraksi Partai Golkar judul Pemerintahan Daerah ini kami kira sudah pas *gitu* ya, tepat sekali untuk, dan mengakomodasi termasuk apa yang disampaikan oleh Pak Khaliq tadi, itu sudah mengakomodasi itu semua.[1780]

Sementara itu, pembicara dari F-KB, Abdul Khaliq Ahmad berpendapat sebagai berikut.

[1779] *Ibid*., hlm. 537.
[1780] *Ibid*., hlm. 538-539.

Saya kira kalau Pasal 18 ini tidak bengubah, saya setuju dengan judul bab-nya Pemerintahan Daerah. Karena dalam Bab VI dan Pasal 18 ini tidak menggambarkan relasi apapun. Tetapi ketika ada usul pengubahan memasukkan juga komponen Pusat di situ dan komponen daerah sekaligus ada di situ maka harus muncul dia sebagai bab. Karena yang namanya bab itu *kan* cerminan dari pasal-pasal atau ayat-ayat yang memang substansinya berlain-lainan atau sejenis, begitu.

Oleh karena itu maka pada hemat kami, tetap, tepat kalau kita menyebut Pemerintah Pusat dan daerah. Atau mau dilengkapi hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah daerah. Tetapi saya pikir kalau ini menjadi judul, hubungan Pusat dan daerah, itu seolah yang lain tidak boleh diatur di sini, karena ini hanya soal hubungan.

Tetapi karena di sini adalah bukan hanya soal-soal hubungan dan relasi Pusat dan daerah yang diatur tapi juga kewenangan-kewenangan Pusat dan daerah, maka lebih bijak kalau judulnya adalah Pemerintah Pusat dan daerah.[1781]

Berkenaan dengan judul bab, pembicara dari F-TNI/ Polri, Hendi Tjaswadi berpendapat sebagai berikut.

Jadi kami mendukung yang disampaikan oleh Fraksi PBB. Jadi memang Pertama mengenai judul Bab dulu Pak. Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, memang berbeda Pak. Pengertian sekarang, Pemerintahan itu mencakup Kepala Daerah dan DPRD kalau yang dulu Pemerintah itu ya Kepala Daerah dan DPRD. Sekarang itu Pemerintah itu hanya Kepala Daerah saja, jadi kalau Pemerintahan itu mencakup Kepala Daerah dan DPRD.

Kalau di dalam rumusan pasal-pasal ini tidak ada DPRD, saya kira cocok itu Pemerintah Daerah, kalau tidak ada DPRD. Tapi kalau ini menyinggung DPRD seyogyanya ini adalah Pemerintahan Daerah.

Kemudian mengenai judul bab, ini kaitannya dengan hubungan, begini. Sebetulnya yang disampaikan Fraksi PBB bahwa kalau ini kita masukkan hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah atau tanpa hubungan pun ada seolah-olah itu ada tertulis atau tidak, ada hubungan interaksi. Maka di dalam bab-bab lain tentu harus ada

[1781] *Ibid*. 539.

> konsistensi. Jadi katakanlah di dalam Kepresidenanatau kekuasaan Negara itu ada interaksi dengan DPR sehingga perlu di situ ditulis hubungan atau ya Presiden dan DPR karena sama dengan di sini. Misalnya dengan DPR dengan BPK atau dengan sembarang, itu jadi ada konsistensi kalau hubungan itu yang kita tonjolan, maka itu yang kita tonjolkan, apakah itu berupa *strip* atau hubungan.
>
> Oleh karena itu kami sependapat dengan fraksi yang lain bahwa ini seyogyanya hanya satu judul saja, Pemerintahan Daerah. Dengan substansi tiga.
>
> Yang Pertama adalah mengenai Pemerintah pusat, murni Pemerintah Pusat ini dikeluarkan dari sini dimasukkan ke yang depan, apa kekuasaan Negara apa kepresidenan.
>
> Kemudian yang kedua, murni Pemerintahan daerah masuk di sini.
>
> Yang ketiga interaksi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bisa masuk di sini tetapi tidak perlu ditonjolkan dalam judul bab, seperti yang lain juga ada interaksi itu, tadi sudah disampaikan oleh Fraksi PBB.[1782]

Selanjutnya Ali Masykur Musa dari F-KB memberikan tanggapan terhadap pernyataan Hendi Tjaswadi sebagai berikut.

> ...saya justru bertanya bahwa Pemerintahan daerah dalam konteks *local government* ya. Itu *kan* relasi yang dibangun oleh Pemerintah Daerah setempat hubungannya dengan DRPD setempat, hubungannya dengan apalah ya yang berkuasa di daerah setempat itu. Dan di dalam hubungan seperti itu seperti dikatakan oleh Pak Hendi dan didukung banyak teman tidak mencerminkan bagaimana hubungan itu diciptakan atau relasi itu dihubungankan dengan Pemerintah pusat.[1783]

Abdul Khaliq Ahmad dari F-KB selanjutnya memberikan komentar soal judul bab pemerintahan daerah sebagai berikut.

> Kalau Pemerintahan daerah itu sebagai sistem dia *kan* juga mnggambarkan relasi-relasi tidak saja sesama Pemerintah daerah, yang itu ada komponen penyelenggara Negara dan kemudian ada perwakilan daerah, kemudian daerah ke

[1782] *Ibid*., hlm. 541.
[1783] *Ibid*., hlm. 543.

> Pusat oleh karena maka kami usul kalau memang ini bisa disepakati judulnya bukan Pemerintahan Daerah tapi sistem Pemerintahan Daerah. Karena dengan begitu, tergambar juga hubungan-hubungan Pusat dengan daerah di situ. Jadi lebih, lebih bisa diterima, karena di sini kompleks isinya *kan*. [1784]

Selaku Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf kemudian menegaskan pembahasan yang terkait dengan judul bab pemerintahan daerah sebagai berikut.

> ...kata Pemerintah Pusat sudah tidak ada kata lagi, tetapi ditambah kata sistem. Mungkin persoalan berikutnya apakah ketika kita merumuskan Presiden, MPR itu tidak perlu dicantumkan, seperti bab yang Pertama itu. Pemerintah daerah apa, tidak perlu diganti, sistem Pemerintahan apa, negara. Karena semua itu juga saling terkait itu. Jadi oleh karena itu, sudahlah kalau begitu, kalau tidak bersedia ya, alternatif saja. Jadi alternatifnya adalah satu, Pemerintahan Daerah, terus yang kedua Pemerintahan Pusat dan daerah *gitu*.[1785]

Pembahasan selanjutnya dalam rapat, difokuskan kepada pembagian pemerintah provinsi. Pembicara dari F-PDKB, Gregorius Seto Harianto berpendapat sebagai berikut.

> ...kalau yang dimaksud di sini masih ada secara tegas mau diatur soal yang di bawah kota dan kabupaten, apakah itu namanya kecamatan dan apakah itu, itu kota administratif. Memang artinya dia hanya berfungsi sebagai adminstratif, tidak, bukan daerah otonom *kan*.[1786]

Berkenaan dengan pernyataan Gregorius Seto Harianto mengenai kota, kabupaten, ataupun kecamatan berfungsi sebagai administrasif, Pataniari Siahaan dari F-PDIP memberi komentar sebagai berikut.

> Ini memang kalau dikaitkan administrasi hanya terkaitkan dengan masalah kotif mungkin betul ya, tapi mungkin ini ada kaitannya dengan Ayat (5) usul PDIP yaitu termasuk Desa, Nagari, Dusun, Marga dan sebagainya ada kaitan ke situ mungkin. Dan juga biasanya kalau proses lama ini, proses lama ini *kan* biasanya *kan* umumnya pengembangan

[1784] *Ibid*., hlm. 544.
[1785] *Ibid*., hlm. 545.
[1786] *Ibid*., hlm. 546-547.

daerah tidak langsung dia Kotamadya atau Dati II biasanya, tetap ada proses sekaligus.

Jadi karena ada proses pengembangan, kalau kita melihat, mengacu pada praktek yang terjadi selama ini. Ini kira-kira pertimbangannya.[1787]

Kemudian Asnawi Latief dari F-PDU mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

Saya kira sama dengan F-PDI tadi. Bahwa kenyataan kita itu memang memiliki Pemerintahan administratif yang tidak otonom dan tidak memiliki apa, DPR ya. Bukan pada proses, ternyata kecamatan juga ada *kan*, itu *kan* Pemerintahan administratif itu.

Oleh karena itu, kami tetap pertahankan itu, dalam artian bukan kayak Kotif itu, kota administrasi. Itu memang dalam kerangka Undang-Undang memang sudah tidak ada ya *kan*, tapi tidak bicara tentang Kotif di sini.[1788]

Masih terkait dengan soal daerah administrasi, pembicara dari F-PG, Happy Bone Zulkarnaen menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

Mungkin mendukung kawan-kawan yang lain tentang administrasi. Barang kali bukan sekedar masalah Kotif ya, kota administratif kalau pun itu sudah tidak ada, tidak ada persoalan. Tetapi misalnya adalah Gubernur sebagai Wakil Pusat di daerah *itukan* sebetulnya masalah administrasi itu. *Nah*,dari sisi itu kita sebetulnya akan sulit untuk menghilangkan istilah administrasi itu.[1789]

Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri mengulas tentang daerah administrasi, sebagai berikut.

Jadi memang tadi sudah disebutkan oleh dari Fraksi PDU bahwa daerah administrasi itu dalam Undang-Undang 22 dihapus Pak, sehingga Kotif dimasukkan sebagai daerah otonom. Kalau Daerah Administratif itu adalah daerah dengan Kepala daerah tanpa DPRD. Jadi kalau kecamatan nantinya dengan Undang-Undang Dasar yang bunyinya begini, maka bukan dipimpin oleh camat tetapi oleh Kepala Daerah kecamatan, konsekuensinya begitu. Di situ tanpa DPRD nanti perkembangannya ada yang otonom, sehingga

[1787] *Ibid*., hlm. 547.
[1788] *Ibid*.
[1789] *Ibid*., hlm. 548.

kecamatan Kepala Daerah camat, kecamatan ya, dengan Kepala Daerah tingkat berapa? Tingkat III.

Jadi ini strukturnya tambah lagi dengan Undang-Undang Dasar yang memuat daerah otonom, daerah administrasi. Jadi sebagai gambaran saja demikian Pak. Jadi bukan hanya, kalau dulu yang dimaksud daerah administrasi adalah kota administratif itu. Bukan kecamatan di bawah kota dan kabupaten itu dianggap sudah masuk di dalam struktur dari kabupaten kota itu sendiri bukan otonom, otonom hanya batas kabupaten kota, Tingkat II.

Jadi kalau ini muncul yang dimaksud daerah administrasi ini kecamatan maka judulnya bukan camat tapi Kepala daerah kecamatan. Dan suatu saat itu akan muncul DPRD Tingkat III, kecamatan. Ini, ini apakah memang mau kesana kita? Kalau memang mau ke sana, ya itu kira-kira begitulah.[1790]

Sementara itu, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP merespon pendapat dari Happy Bone Zulkarnain, khususnya tentang daerah administrasi, sebagai berikut.

Ya jadi, saya hanya ingin merespon tadi yang disampaikan oleh Fraksi Partai Golkar itu, Saudara Happy tadi. Memang analogi atau pengkiasan pengertian administrasi di sini kalau tadi dinyatakan bahwa tidak sebatas pada daerah administratif, kota administratif tetapi juga kaitannya dengan gubernur dan lain sebagainya.

Menurut saya konteksnya di sini kita bicara tentang daerah, daerah otonomi dan daerah administrasi, itu *kan* dua hal yang kita persoalkan. Apakah ada penegasan di situ atau tidak *gitu*.

Nah, Fraksi kami termasuk yang berpandangan bahwa memang daerah administrasi itu sudah tidak ada lagi, dan tidak di perlukan lagi *gitu*. Karena pengertiannya seperti yang sudah disampaikan oleh Fraksi TNI itu Undang-Undang 22 memang sudah tidak mengenal itu.

Dan pada konteks bab kita ini Pemerintahan Daerah itu memang berbicara Pemerintahan Daerah dalam pengertian, tidak pada pengertian daerah administrasi itu. Jadi administrasi dalam pengertian yang Bab Pemerintahan jadi di sini ini *kan* titik tekannya *kan* Pemerintahan dalam pengertian tidak hanya eksekutif tapi juga legistalif di situ,

[1790] *Ibid*.

masuk di dalamnya...[1791]

Kemudian, Hamdan Zoelva dari F-PBB mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Yang sekarang jadi problem adalah masalah ada rumusan dari Partai Golkar bahwa daerah terdiri dari daerah-daerah, terdiri dari daerah otonomi dan daerah administrasi. Tentu dalam bayangan ada dua daerah jenis daerah, yaitu daerah otonomi dan daerah administrasi. Memang sekarang di Undang-Undang 22 ada sedikit *apa*, daerah administrasi yang dimaksudkan itu bahwa misalnya gubernur adalah mati dekonsentrasi itu, dekonsentrasi itu. Jadi provinsi di samping sebagai daerah otonomi juga dianggap daerah administrasi karena dia ada beberapa tugas administrasi kenaikan Pusat yang diberikan kepada daerah provinsi.
>
> *Nah*, sekarang *kan* sekarang jadi tidak jelas apa, yang tidak ada pemisahan yang tegas bahwa ini daerah administrasi, ini daerah otonomi. Jadi ke depan itu jangan sampai ada, ini hanya daerah administrasi itu, *nggak* ada itu, akan susah itu.
>
> Semua nanti akan ada, yang akan ada adalah hanya daerah otonomi, kemudian daerah otonomi yang ditambah tugas-tugas pembantuan, yang tugas-tugas administrasi dari Pemerintah Pusat atau bisa jadi juga di tingkat kabupaten merupakan daerah otonomi dia mendapat juga beberapa tugas administrasi dari provinsi.
>
> Jadi yang ada sebenarnya hanya daerah otonomi tapi masalah daerah administrasi adalah tugas-tugas tambahan yang diberikan oleh Pemerintah dari tingkat atas. Jadi saya pikir kalau menurut saya bahwa jangan, ini *nggak* usah kita atur dalam Undang-Undang Dasar ada dua daerah ini nanti biarlah dalam Undang-Undang di bawahnya akan mengatur tugas-tugas pembantuan yang dari Pemerintah yang ada di bawah ini. [1792]

Menanggapi persoalan daerah otonomi dan daerah administasi, Gregorius Seto Harianto F-PDKB berpendapat sebagai berikut.

> Singkat saja, saya meneruskan bahwa pelimpahan tugas-tugas dekonsentrasi dan pembantuan itu, itu mari kita sepakati sebagai fungsi dari pada Kepala Daerah. Bukan

[1791] *Ibid*., hlm. 549.
[1792] *Ibid*., hlm. 549.550.

kategorisasi daerah itu, daerah itu adalah daerah otonom, tapi Kepala Daerahnya memiliki fungsi juga di dalam kerangka tugas-tugas pembantuan begitu.

Tapi memang saya sepakat bahwa tidak bisa disebutkan bahwa daerah otonomi juga sekaligus daerah administrasi karena dikatakan daerah administrasi itu, lalu nanti punya konsekuensi lain *gitu*. Tapi sekali lagi kalau memang itu maksudnya jadi saya hanya mempertanyakan, pengusul ini apa memang maksudnya nanti akan tetap memelihara adanya daerah administrasi, ya silakan. Itu usulan *kan* tapi kalau tidak, ya tidak usah disebut.[1793]

Kemudian, Harjono dari F-PDIP memberikan ulasannya terkait dengan daerah administrasi, sebagai berikut.

Saya ingin mencoba untuk barang kali bisa digunakan sebagai satu usaha untuk menempatkan persoalan masing-masing. Soalnya adalah sekarang ini kita memang melihat bahwa gubernur itu masih punya dua fungsi sebagai Kepala Daerah dan sebagai Wakil Pemerintahan Pusat di situ.

Sedangkan bupati itu tidak ada fungsi sebagai Wakil Pemerintahan pusat. Oleh karena itu cara pemilihannya pun juga beda kita lihat, bupati langsung calonnya disetujui DPRD kalau gubernur masih dibawa ke Pusat lagi lalu baru dipilih karena dia fungsi.

Setelah Undang-Undang 22, setelah di kabupaten dan kota ini tidak kita bilang kota tingkat II lagi karena itu macamnya bukan tingkatnya. Itu yang ada di bawah itu adalah sebutannya desa ataupun juga disebut lain yang sederajat dengan itu. Jadi yang nagari disebut nagari yang desa silakan. Tapi di Undang-Undang itu memang disebut desa atau yang sama dengan itu. Jadi kalau kita lihat di Undang-Undang 22 memang ada tiga, daerah otonom, provinsi, kabupaten kota atau kota dan desa itu yang disamakan.

Kemudian pada persoalan daerah administrasi, menurut saya kalau akan kita tata persoalan daerah administrasi sebenarnya bukan persoalan Pemerintahan daerah tapi persoalan kementerian Negara karena di situ adalah mengorganisir kanwil-kanwil itu. Jadi yang di organisir *kan* sebenarnya kanwil itu, administrasi.

Jadi kalau kita akan cabut dari sini, akan kita posisikan

[1793] *Ibid*., hlm. 550.

semua itu menjadi Pemerintahan Daerah yang punya otonomi, ya pada saat kita bicarakan kanwil, kita bicarakan pada saat susunan Kementerian Negara bahwa tidak hanya terdiri dari departemen susunan Kementrian Negara itu, juga dia punya perwakilan-perwakilan di daerah yang namanya kantor wilayah *kan* wilayah itu.

Nah, yang bertanggung jawab antara kantor wilayah itu adalah satu pengorganisasi sendiri apakah itu disebut sebagai Kepala Daerah administrasi, kalau itu dipisahkan ya tidak ada persoalan nantinya.[1794]

Sementara itu, Asnawi Latief F-PDU berpendapat sebagai berikut.

Saya tidak bicara tentang pelimpahan wewenang dan tugas itu sebab *founding fathers* walaupun ini disusun oleh Soepomo ya penjelasannya, di situ jelas di sana disebutkan bahwa di daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi belaka semuanya diatur menurut undang-undang, jadi disebut di situ jelas mengenai daerah administratif itu, administrasi.

Satu contoh misalnya kalau ini hilang *gimana* kedudukannya Jakarta Selatan, Timur, Pusat dan Utara itu *kan* tidak mempunyai DPRD dan dia bukan otonom. Barangkali dalam perkembangan ketatanegaraan kita, karena banyak beberapa daerah yang meminta otonomi khusus penuh segala, mungkin ada hal-hal yang seperti itu. Ya kalau itu ditutup sama sekali tidak ada daerah administrasi, ya berarti nanti tidak ada pemecahannya. Ini *cantolannya* sudah bagus di sini ada ini.[1795]

Berkenaan dengan pernyataan Asnawi Latief diatas, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri memberikan tanggapan sebagai berikut.

Sebentar Pak, sebentar Pak, ini kurang jelas mengenai daerah administrasi tadi itu level mana dulu, saya *pengen* jawaban. Karena *gini* nantinya misalkan ada kecamatan, tadi dikatakan kecamatan ya, kecamatan, sebenarnya kecamatan dan desa sekarang ini *kan* perpanjangan tangan dari kabupaten. Kalau nanti kecamatan ini menjadi daerah administrasi, administratif-*lah*, berarti ada otonomi di sana. Karena ada administrasi tentunya ada yang otonom.

[1794] *Ibid*., hlm. 551.
[1795] *Ibid*., hlm. 552.

Nah, kalau memang otonom berarti berdiri sendiri terpisah dari kabupaten. Katakanlah provinsi dan kabupaten, Itu tidak struktur atas bawah tetapi ke samping dia jadi kabupaten tidak di bawah provinsi, *lah* kalau kita perpanjang lagi otonomi ke daerah kecamatan berarti kecamatan itu tidak dibawah kabupaten.

Kita bayangkan sumber daya manusia yang otonomi, untuk otonomi ini *gimana*? Kemudian sumber daya alamnya. Kabupaten saja sekarang ini belum tentu bisa hidup itu, untuk otonomi.

Nah, ini mohon dipertimbangkan, kecuali sebagai alternatif ya, alternatif ya silakan, mohon dipertimbangkan apakah memang dengan daerah administrasi yang mencakup kecamatan atau memang maunya ke sana.[1796]

Oleh Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB, ulasan tentang daerah administrasi dinyatakan sebagai berikut.

Ya sebetulnya, saya sekali lagi ya persoalanya bukan setuju atau tidak setuju tapi saya hanya mau tahu kalau dicantumkan itu maunya apa? Kalau saya baca usulan PDIP itu di sini dikatakan pada Ayat (4) daerah administrasi dipimpin oleh Kepala

daerah administrasi yang ditetapkan dan diangkat oleh Pemerintah Pusat yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang. Ini apa ya, *nggak* jelas, ini *kan nerobos* otonomi lagi, *kok* tiba-tiba Pemerintah Pusat bisa membentuk daerah adminstrasi diangkat sendiri ini *kan* kacau *gitu* ya.

Jadi, jadi memang, jadi saya bukannya menolak kalau memang mau dicantumkan, silakan cantumkan. Kalau DKI *kan* ada *adagium* hukum yang menyebutkan *lex spesialis derogat lex generalis*. Karena DKI itu khusus memang ada pengaturan khusus *gitu*, *nggak udah* disoalkan. Karena yang khusus hanya itu *gitu kan*. Boleh saja ada pengaturan khusus karena daerah khusus. Jadi karena DKI lalu dibuka peluang ini sebetulnya *nggak* jelas, tapi kalau jelas ya silakan.[1797]

Kemudian Hatta Mustafa dari F-PG memberikan usulan sebagai berikut.

Jadi kalau boleh saya usul Saudara Ketua, di dalam usulan

[1796] *Ibid*., hlm. 552-553.
[1797] *Ibid*., hlm. 553-554.

> dari Partai Golkar ini penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bersifat otonom dan administratif. *Nah*, pengertian kita, mengenai sifatnya otonom dan administratif ini kita sudah tahu bahwa gubernur itu adalah memang pelimpahan wewenang Pusat ada secara administratif.
>
> Kemudian nanti kita akan melihat juga ada lima atau empat hal yang memang sepenuhnya pusat. Tapi ada istilahnya kementerian-kementerian negara yang akan menyerahkan urusan-urusannya ke daerah-daerah itu. Juga Kementerian Negara itu secara administratif masih ada laporannya ke pusat, mau surplusnya ada hubungan secara administratif walaupun misalnya kementerian Negara mengenai PU misalnya, atau sudah hapus itu *kan*, tapi ada lingkungan hidup dan apa *gitu*. Ini secara administratif ya masih ada hubungannya ke pusat. Pemukiman misalnya itu secara administratif tetap ada hubungannya ke pusat.
>
> Jadi bukannya hanya gubernur saja tapi wakil-wakil dari Kementerian Negara itu, di daerah itu nanti ada wakilnya. Kalau ini *nggak* diatur semua oleh istilahnya daerah yang tadinya otonom itu sepenuhnya juga *nggak* benar karena itu kami mengusulkan penyelenggaraan Pemerintahan ini bersifat otonom dan administratif. Karena dia ada hubunganya memang ada, ini kira-kira latar belakang pemikiran kita selain dari ya tadi kalau masalah daerah khusus, daerah istimewa telah kami sampaikan di pleno tadi.[1798]

Pembicara dari F-PDIP, Harjono berpendapat bahwa daerah otonomi mempunyai pemerintah administrasi otonomi. Berikut pendapatnya.

> Jadi memang saya kira apa yang dirumuskan oleh PDI tidak terima mati ya, tapi juga bisa disesuaikan. *cuma* penyesuaiannya kembali kepada pertimbangan seperti ini. Bahwa sekarang Kecamatan itu bukan daerah adminisratif lagi. Sekarang menjadi bagian perangkat dari Pemerintahan otonomi. Jadi tidak bicara kecamatan lagi. Tapi urusan-urusan pelaksanaan Pemerintahan administratif memang tidak bisa dihindari, karena persoalannya adalah persoalan wilayah yang luas.
>
> Oleh karena itu, bayangan kita, bayangan kami setelah berdiskusi itu daerah otonomi pun juga mempunyai

[1798] *Ibid*., hlm. 554.

> Pemerintahan administrasi otonomi itu. Pemerintahan administrasi dari daerah otonomi itu. Katakan saja seperti walikota itu adalah bagian administrasi dari Pemerintahan otonomi DKI. Di samping itu Pemerintah Pusat pun juga punya Pemerintahan administrasi.
>
> Oleh karena itu, kebutuhan ini tidak bisa kita pungkiri karena tidak mungkin semuanya tersentral. Tidak mungkin semuanya tersentral, karena saja Pemerintah Pusat mempunyai kanwil. Mungkin daerah otonomi nanti juga semacam kanwil tapi dinas itu yang ada di daerah, daerah mereka maksudnya.
>
> Oleh karena itu, Pemerintahan administrasi memang diperlukan. Hanya saja persoalannya adalah barangkali perlu diatur di dalam ketentuan sesuai dengan itu Pemerintahan siapa. Kalau Pemerintahan Pusat itu diatur oleh undang-undang. Tapi kalau Pemerintahan Daerah diatur oleh Perda. Jadi kita tempatkan kebutuhan Pemerintahan adminitrasi dalam masing-masing bidang itu.[1799]

Selanjutnya Abdul Khaliq Ahmad dari F-PKB, menegaskan perbedaan antara istilah daerah otonom dan daerah otonomi.

> Saya kira penamaannya bukan daerah otonomi tetapi daerah otonom. Jadi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah otonom, bukan otonomi. Oleh karena itu maka ini berbeda dengan penyelengaraan Pemerintahan daerahnya *gitu*. Dari awal Pak betul, *cuma* yang lain belum bisa menerima, itu persoalannya.
>
> Jadi saya kira di situ bedanya. Jadi daerah-daerah otonom dan itu tidak bisa kemudian diparalelkan dengan daerah-daerah administratif. Karena kalau sudah bicara otonom dan otonomi apa, admistratif itu sudah bicara soal penyelenggaraan pemerintahan.
>
> Jadi saya kira kalau sudah daerah, ya daerah otonom. Dan Undang-Undang 22/1999 itu juga mengisyaratkan bahwa daerah-daerah otonom itu tingkat satu yang namanya Provinsi dan tingkat II adalah Kabupaten dan Kota. Jadi tidak ada daerah yang lain *gitu*.[1800]

Terkait dengan pendapat Abdul Khaliq Ahmad diatas, selaku Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf berpendapat sebagai

[1799] *Ibid*.,hlm. 555.
[1800] *Ibid*., hlm. 555-556.

berikut.

> Sudah diingatkan bahwa nanti kalau otonomi sudah diterapkan di Sambas itu suruh pulang ke Jawa Barat, coba *edan nggak*. Itu jadi sudah sampai di *situ*. Saya kira tapi *kan* tidak perlu dituliskan di sini, itu pikiran kita saja. Bahwa daerah otonomi itu apa perlu ditegaskan tidak dibentuk atas dasar *tribalisme* atau apa, *nggak* perlu *kan*? Saya kira itu pengertian kita saja sebagai catatan yang ada di dalam notulasi.[1801]

Selanjutnya Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengemukakan pendapatnya mengenai daerah otonom dan daerah administrasi sebagai berikut.

> Ya, bisa begitu bisa tidak. Jadi begini, kalau dikaitkan dengan administratif itu, apakah administratif atau daerah kami cenderung untuk tidak menggunakan kata administratif di situ. Karena di sini, dalam bab ini *kan* bicara masalah Pemerintahan daerah. Lalu ketika ada pasal yang menjelaskan bahwa Negara kesatuan RI dibagi atas daerah otonom, jadi bicara daerah otonom saja yang namanya provinsi, kabupaten, dan kota, begitu. Tapi kalau Negara kesatuan ini dibagi atas daerah otonom dan administratif itu kemudian menjadi sulit lagi. Konsekuensinya kemudian ketika bicara daerah administratif ya harus bicara kecamatan dan seterusnya sampai desa itu, *gitu*. Itu konsekuensinya.
>
> *Nah*, dalam konteks ini memang kami titik tekankan pada tiga hal ini. Desentralisasi, dekonsentrasi, dan perbantuan. Meskipun itu bisa dipahami administratif seperti itu, tapi tidak dalam konteks pembagian daerah.[1802]

Karena belum menemukan titik temu, pembahasan mengenai pemerintahan daerah diputuskan untuk dibawa ke dalam Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, yang dipimpin oleh Ali Masykur Musa dari F-KB. Dalam pengantarnya, Ali Masykur mengemukakan beberapa hal yang berkaitan dengan perumusan bab pemerintah daerah sebagai berikut.

> Hari ini kita dapat tugas sebagai langkah atau melanjutkan perumusan dua bab yang pertama adalah berkaitan dengan

[1801] *Ibid*., hlm. 559-560.
[1802] *Ibid*., hlm. 562.

> pemerintahan daerah dan yang kedua adalah berkaitan dengan DPR. Pada bab pemerintahan daerah kemarin paling tidak substansi dari 8 hal itu telah kita sepakati tanda petik tinggal bagaimana merumuskannya dan khususnya pada poin ke-7 dan 8 yang berkaitan dengan pemilahan apa yang menjadi hak dan kewenangan dari pemerintahan pusat. Dan yang kedua adalah berkaitan dengan apa yang menjadi hubungan keduanya itu. Kala itu, kita kembali pada poin satu, kira-kira kalau melihat Pasal 18 itu kan negaranya dibagi-bagi menjadi beberapa daerah, tapi ada substansi yang ada, yaitu terhadap negara kesatuan.[1803]

Sebelum menanggapi apa yang disampaikan oleh Ali Masykur Musa, A. M. Luthfi dari F-Reformasi mengusulkan agar rapat membahas terlebih dahulu definisi dari Pemerintahan Daerah.

> Kita kan, judul kita ini kan pemerintahan daerah. Jadi, kita rumuskan dulu pemerintahan daerah kita itu apa, jadi saya usul begini, pada saat itu isinya begini, pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintah oleh pemerintah daerah dan perwakilan daerah dalam rangka pelaksanaan pemantapan negara kesatuan Republik Indonesia. Jadi definisi tentang pemerintahan daerah dulu dirumuskan itu, kita sudah sepakat, nah ini, jadi semacam definisi dulu, pemerintahan daerah bicara tentang apa pemerintahan daerah itu. Jadi rumusannya begitu.[1804]

Usulan A.M. Luthfi tersebut ditolak oleh M. Hatta Mustafa dari F-UD. Sebagaimana Ali Masykur, Hatta juga mengusulkan agar perumusan mengenai pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dibahas terlebih dahulu sebelum membahas yang lainnya. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Sesuai dengan judul Bab VI pemerintahan daerah. Dan kita lihat Pasal 18 lama. Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, kalau kita lihat disini ada pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, ini yang mesti diterjemahkan mestinya. Jadi bukan definisi dulu, kita pemerintahan negara kesatuan RI ini dibagi atas pemerintahan pusat dan pemerintah daerah. Baru ke bawahnya apakah dia otonom atau tidak nanti ke situ,

[1803] Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, hlm. 1-2.
[1804] *Ibid.*, hlm. 2-3.

> Jadi Ayat (1) itu. Menurut kami Negara Kesatuan Republik Indonesia kalau disini dibagi atas daerah besar dan kecil, kita sebutkan saja pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Baru nanti, kalau mau disebutkan definisinya ke Ayat (2) dan seterusnya, apa dia otonom atau bagaimana dan wewenangnya itu kita atur ke bawah begitu kira-kira keinginannya begitu, tanya semuanya, saya kira sepakat. Itu cuma perumusannya bagaimana tapi bahwa negara Kesatuan Republik Indonesia ini perlu, dia dibagi daerah besar dan kecil. Kalau kami mengusulkan dibagi daerah bukan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, nah baru nanti pemerintahan daerah ini apa dia bersifat otonom administratif atau bagaimana atau mau definisi kami saya kira sudah awalnya begitu pak karena kita harus lihat juga Pasal 18 lama jangan kita memasuki satu yang tidak ada kaitannya dengan Pasal 18 lama begitu. Pasal 18 lama itu pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil. Ini yang kita tuangkan di dalam negara Indonesia ini pemerintah negara kesatuan. Karena ini judul pemerintahan tentunya fokus kita kepada pemerintahan.[1805]

Menanggapi usulan Hatta, Ali Masykur Musa dari F-KB mengatakan sebagai berikut.

> Kemarin itu baru sekalian poin saat itu harus mencakup dua. Satu untuk eksplisit negara kesatuan harus terlihat. Kemudian yang kedua, adalah pembagian itu sendiri atas daerah besar dan kecil. Kemudian diterjemahkan menjadi pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Bentuknya nanti ada Pemerintahan Tingkat I Provinsi, Tingkat II nya itu kota atau kabupaten, itu apa elaborasi dari relevansi dari besar dan kecil itu.[1806]

Sedangkan A.M. Luthfi dari F-Refomasi menanggapi sebagai berikut.

> Ini judul kita kenapa pemeritahan daerah. Kalau disebut pemerintahan Indonesia terdiri dari pusat dan daerah, pemerintah pusat itu sudah dirumuskan pada waktu kita membicarakan Presiden, ada Perdana Menteri, ada kementerian, ada DPA. Jadi ini, seolah-olah ini pemerintahan daerah disebutkan ada pusat ada daerah padahal baru kita merumuskan pemerintah pusat kita yang

[1805] *Ibid.*, hlm. 3.
[1806] *Ibid*.

> lengkap itu tidak disinggung-singgung di bagian pusat dan daerah. Karena itu sudah cukup, jadi sebetulnya kalau dilihat Pasal 8, ini mengatakan, ini pembagian Pasal 18 itu pembagian daerah besar kecil itu. Jadi sebetulnya besar kecil itu sekarang bukan daerahnya, tapi merumuskan ada pengesahan pusat, ada pengesahan *proci* ke bawah itu. Jadi, makanya mulainya dengan itu, pemerintah pusat ini sudah kita rumuskan kalau mau dirumuskan harus di atas sana waktu Presiden dirumuskan terhadap Presiden, ada menteri itu kan pusat, jadi ini masuknya ini ganjil *gitu*.[1807]

Atas keberatan tersebut, Ali Masykur mempersilahkan anggota lainnya untuk memberi tanggapan. Hobbes Sinaga dari F-PDIP menyatakan bahwa hubungan pemerintahan pusat dan daerah harus dirumuskan dalam UUD. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Artinya terdiri atas daerah otonom dan administrasi itu, saya kira itu bisa buang karena itu sudah tercakup di alternatif ini tadi. Jadi soal yang diusulkan oleh Pak Luthfi, saya kira memang waktu di atas itu kita tidak menyebut mereka semua adalah pemerintah pusat. Karena kalau disebut pemerintah pusat memang semua suprastruktur politik mulai dari MPR, Presiden, DPR, dan selanjutnya itu memang itu di suprastruktur politik. Dan kita tidak ingin menyebut mereka itu sebagai pemerintah pusat, kebetulan sekarang kita bicara pemerintahan daerah di sini, kita melihat hubungan dari pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemberian otonomi itu sebenarnya kekuasaan itu kekuasaan pemerintahan itu ada di pusat tetapi diserahkan ke daerah. Jadi saya kira kaitan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah itu harus kita lakukan itu dan nyata di dalam Undang-Undang Dasar, saya rasa demikian [1808]

Asnawi Latief dari F-PDU kemudian mengajak untuk melihat penjelasan dari Pasal 18 UUD 1945. Berikut pendapatnya.

> Saya konsisten pada penjelasan Pak, coba kita buka isi penjelasannya, pertama penjelasan itu pada alenia 1 angka Romawi 1 itu jelaskan bahwa Negara Republik Indonesia itu tidak ada lagi, apa itu tidak mempunyai daerah dalam

[1807] *Ibid*., hlm. 3.
[1808] *Ibid*.

> lingkungannya bersifat *staat*. Artinya, ini menurunkan negara kesatuan. Oleh karena itu, satu nafas nanti kita sebutkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan seterusnya. Lalu alenia ke-2 dari Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula yang lebih kecil. Saya kira itu nomor 2 di situ. Itu bisa itu juga betul itu sudah betul. Kemudian alenia berikutnya di daerah yang bersifat otonom itu, yang sifat otonom itu. Yang bersifat otonom akan diadakan badan pembagian daerah, dan oleh karena itu daerah pemerintahan akan di, bersedia atas dasar permusyawaratan, sudah itu, di daerah yang besar otonom akan diadakan pada perwakilan sudah itu. Jadi, inti-inti itu harus masuk, jadi kita tidak menjelaskan bahwa, Negara Republik Indonesia itu di pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Ini akan membagi pemerintahan daerah dan fungsi serta wewenangnya itu.[1809]

Lebih lanjut, Asnawi menyampaikan materi yang ada dalam bab pemerintahan daerah sebagai berikut.

> Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah jadi satu itu, berdua jadi satu, jadi satu. Lalu yang kedua ayat berikutnya mengenai soal sifat otonom dan sifat administratif ternyata di sini ini saya baru menyadari itu sifat ya, bukan daerah otonom, bukan daerah administratif tadi sifat, perwakilan sudah ada, dibagi atas daerah-daerah, betul, daerah-daerah yang disebut provinsi, kabupaten dan kota, ketetapan Pak, dasarnya Pak.[1810]

Ali Masykur Musa selaku Ketua Rapat menanggapi rumusan yang diusulkan oleh Asnawi, sebagai berikut.

> Jadi yang ketiga yang baru ini pemerintahan daerah, ini kan pemerintahan daerahnya. Karena judulnya pemerintahan daerah, kalau yang Ayat (1) itu kan negaranya, sekarang untuk membunyikan bahwa pemerintahan daerah itu ada Pemda Tingkat I.[1811]

Asnawi Latief kemudian menjelaskan mengenai penyelenggara pemerantahan daerah sebagai berikut.

> Penyelenggara pemerintah daerah bersifat otonom dan artinya diatur dalam undang-undang, itu bagus *tuh*, jadi Ayat (2), Ayat (4) jadi Ayat (2), alternatif 1 itu kita belum

[1809] *Ibid.*, hlm. 4
[1810] *Ibid.*
[1811] *Ibid.*, hlm. 5.

lihat alternatif ke 2 itu bagimana bunyinya itu.[1812]

Masykur Musa menanggapi kembali penjelasan Asnawi sebagai berikut.

> ...(Saya) ingin bertanya kata-kata pemerintahan daerah itu bisa tidak masuk dalam Ayat (1)-nya, karena judulnya itu ini kan teritorialnya dibagi, padahal judulnya kan pemerintahannya daerah, daerah yang meliput provinsi, maka pemerintahan daerah tingkat 1, itu ada, perlu ada, atau dibagi atas pemerintahan daerah tingkat 1, baru penyelenggaraannya yang masing-masing mempunyai pemerintahan sendiri ini masih segar, yang masing-masing memiliki pemerintahan, jangan sendiri kalau sendiri itu saya seakan-akan terpisah, memiliki pemerintahan daerah titik. Ini berarti yang 3-4 yang itu menjadi hilang tidak apa-apa, karena dua-duanya sudah ter-*cover* di situ, penyelenggaraan pemerintahan beserta otonom administratif, 2-3-4 hilang itu, tidak 2 itu menjadi alternatif 3 yang alternatif itu, 2 itu hilang Pak, karena menjadi 2 alternatif satu nanti itu, ya itu konsep itu alternatif, alternatif Pak Lukman harus disentralisasi. Tidak Pak, coba ini bayangkan Ayat (2) itu tidak ada bayangkan. Jadi menjadi 3 itu menjadi Ayat (2) alternatif 1 penyelenggaraan pemerintahan daerah bersifat otonom dan administratif yang diatur dalam undang-undang, ini alternatif 1, alternatif ke 2, penyelenggaraan pemerintahan berdasar atas asas desentralisasi dekonsentrasi dan perbantuan menurut ketentuannya ketetapan menurut undang-undang, itu alternatif 2, alternatif 1 menjadi Ayat (2), alternatif 2 menjadi Ayat (3), ini saya bacakan ya. Ayat (2) penyelenggaraan pemerintahan ini bersifat otonom dan administratif yang diatur dalam undang-undang. Penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat otonom berdasar atas asas desentralisasi, dekonsentralisasi dan perbantuan menurut ketentuan yang ditetapkan dengan undang-undang. Sebetulnya bisa digabung begini Pak, penyelenggaraan pemerintahan daerah bersifat otonom dan administratif. Berdasar atas asas desentralisasi, dekonsentralisasi dan perbantuan menurut ketentuan undang-undang, ini satu ayat, bunyi bersifat hilang tidak apa-apa bersifat otonom dan administratif, sebelum diblok itu, dan administratif, ya benar tidak ini aja nanti Ayat (2)-nya hilang, diselenggarakan sudah penyelenggaraan

[1812] *Ibid.*, hlm. 6.

> atas asas, sudah itu, jangan dihapus dulu. Jadi bayangan nomor dua hilang di gabung substansinya ke Ayat (3) masuk tidak, masuk ya.[1813]

Selanjutnya Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG memberi penegasan tentang otonomi sebagai berikut.

> Kalau kita bicara otonom *kan* sebetulnya mengkaitnya itu berkolerasi dengan desentralisasi kalau kita bicara administratif sebetulnya dekonsentrasi dan perbantuan.[1814]

Atas penegasan dari Bone tersebut, Ali Masykur Musa mengatakan tentang dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai berikut.

> Penyelenggaraan pemerintahan daerah bersifat otonom dan administratif berdasar atas asas desentralisasi, dekonsentrasi dan perbantuan menurut ketentuan yang ditetapkan dengan undang-undang.[1815]

Selanjutnya, Asnawi Latief dari F-PDU melanjutkan usulannya yang berkaitan dengan materi lainnya dari Pasal 18 sebagai berikut.

> Saya usul Pak ya, Ayat (4) di situ angka 4 itu kalau bisa ditukar 5 naik, karena itu menyangkut soal daerah otonom itu memiliki DPRD, 4-5 naik sampai 6, perwakilannya dulu atau pemerintahannya dulu Bapak-bapak? Perwakilannya dulu. Dipilih oleh rakyat, titik-titik saja, dalam satu Pemilu titik, tidak usah, Pemilu nanti ada PAH Pemilu kan, dipilih langsung oleh rakyat itu, tidak kita ingin menonjolkan rakyatnya itu, karena DPR *kan*, perwakilan rakyat itu kita tonjolkan ketika kita berbicara tentang kepala daerah otonom, kata rakyat itu kita tonjolkan ketika kita berbicara tentang gubernur, tentang bupati, tentang walikota, baru kita berbicara tentang dipilih oleh rakyat. Saya ngerti Pak ya, kita juga membela rakyat, dalam kurung oleh rakyat, kalau pemilihan umum itu masih dibenarkan, kan ada pengangkatan tapi kalau sudah langsung itu tidak ada, pemilihan umum itu tidak ada pengangkatan, tidak ada.[1816]

[1813] *Ibid.*, 4 – 5.
[1814] *Ibid.*, hlm. 5.
[1815] *Ibid.*
[1816] *Ibid.*

Hamdan Zoelva dari F-PBB mengutarakan kemungkinan adanya pemilihan lokal terhadap anggota DPRD. Berikut pernyataannya.

> Bukan persoalan itu. Masalah pemilihan umum ini karena kemungkinan nanti tidak saja pemilihan umum dalam pemilihan dewan perwakilan rakyat daerah ini bisa saja pemilihan lokal dalam hal tertentu. Ini kita belum sepakat dulu. Ini nanti bisa ada pemilihan Presiden bisa ada pemilihan DPR pusat, yang berbeda juga mungkin pemilihan DPRD itu bisa terjadi. Jadi, masalah pemilihan umum ini apakah kita tulis pemilihan umum atau dipilih oleh rakyat bukan langsung, jadi, tadi pemilihan umum atau apa itu nanti belakangan.[1817]

Kemudian Ali Masykur Musa menanggapinya sebagai berikut.

> Kemarin yang disebut mas Hamdan, yang dimaksud dengan pemilihan umum itu kan netral, ya itu pemilihannya nanti bisa Presiden untuk DPR untuk pilihan kalau distrik kan meninggal misalkan harus dipilih ulang, itu namanya tetap pemilihan umum cuma khusus untuk itu, kemarin netralnya begitu, untuk itu saya ingin bertanya perlu tidak kata rakyat Pak Asnawi coba.[1818]

Asnawi Latief dari F-PDU kemudian melontarkan pendapatnya sebagai berikut.

> Pemilihan umum itu bisa bervariasi kita mengadakan pemilu beberapa kali berbentuk ada pengangkatan, tapi kalau pemilihan rakyat secara langsung itu sudah tidak ada. Semua rakyat punya hak yang sama tentara, pegawai negeri punya hak yang sama itu hilang itu hak-hak yang selama ini diperdebatkan. Kalau itu dipilih olek rakyat langsung dia sebagai rakyat, sebagai warga negara punya hak yang sama. Kalau pemilu jadi undang-undangnya kan di situ, saya lebih condong dipilih langsung oleh rakyat. Yang dibilang Ir. A.M. Luthfi suara rakyat kita akan membedakan pemilihan Presiden yang langsung oleh rakyat itu atau bupati gubernur oleh ada anggotanya yang bisa langsung bisa seperti itu, baik, kalau begitu ketempatnya distrik, sekarang lihat ayat 3-nya yang 4.[1819]

[1817] *Ibid*., hlm. 6.
[1818] *Ibid*.
[1819] *Ibid*.

Hobbes selanjutnya mengusulkan agar pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis, yang selanjutnya diatur dengan undang-undang.

> Jadi, kita tidak dipilih langsung oleh rakyat tapi dipilih secara demokratris, itu usulan kita. Bukan, inikan begini ya, dalam hal ini inikan saya kira kan ini perdebatan kita yang utama nanti adalah masalah pemilihan Presiden, masalah pemilihan gubernur dan selanjutnya, jadi saya kira harus dihormati juga usulan kita yang seperti itu gitu, jadi saya kira nanti di untuk Ayat (4) ini bikin alternatiflah ya, dialternatif dipilih secara demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. Alternatif, jadi bikin alternatif ayat.[1820]

Hatta Mustafa dari F-PG mengajukan dua alternatif tentang pemilu lokal untuk pemerintah daerah sebagai berikut.

> Alternatif 1 yang tadi, alternatif 2 gubernur, bupati dan walikota dipilih secara langsung demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.[1821]

Soedijarto dari F-UG menanyakan metode pemilihan kepala daerah sebagai berikut.

> Sebenarnya, mengenai kemarin kalau tidak salah pernah ada diskusi bahwa berbeda dengan bupati, gubernur ada fungsi mewakili pemerintah pusat. Apa proses pemilihannya harus sama antara bupati dan gubernur dengan fungsi yang berbeda itu sebetulnya, itu masalahnya itu hanya itu saja.[1822]

Asnawi Latief dari F-PDU mengusulkan jalan keluar perdebatan mengenai pemilihan kepala daerah sebagai berikut.

> Jalan keluarnya kami ada usul bahwa Presiden itu antara lain itu punya hak mengesahkan apa itu calon gubernur terpilih itu oleh Presiden. Jadi, sudah melibatkan pemerintah pusat, jadi unsur perwakilan bupati tidak, karena otonom. Otonomnya *kan* di kabupaten.[1823]

Selanjutnya, Hatta Mustafa dari F-PG menginginkan

[1820] *Ibid*.
[1821] *Ibid*., hlm. 7.
[1822] *Ibid*.
[1823] *Ibid*.

perbedaan dalam pemilihan gubernur, bupati/ walikota, dan DPRD. Selengkapnya pernyataan tersebut sebagai berikut.

> Saudara pimpinan dan Bapak-bapak. Kita ingin membedakan sekarang ini Apa gubernur, bupati, walikota itu dipilih oleh DPRD atau dipilih langsung ini *kan* masalahnya, *nah* kalau misalnya dia pilih langsung artinya dia pengesahan itu ya bisa seperti Presiden mengucapkan apa janji atau sumpah didepan DPRD tapi sekarang karena dia, dalam negeri itu masih ada departemennya dan gubernur itu adalah sebagai administratif memang dia harus disahkan oleh Presiden dan secara administrasinya memang disahkan, diaturnya oleh undang-undang makanya di situ selanjutnya dalam undang-undang, ya cukup kami tetap pada supaya minta langsung oleh rakyat.[1824]

Sementara itu, Patrialis Akbar dari F-Reformasi, melihat kurang ada ketegasan dalam alternatif 1. Pendapat tersebut selengkapnya sebagai berikut.

> Alternatif 1 ini masih memerlukan 1 penjelasan sementara kita menginginkan undang-undang tidak perlu penjelasan, kalau kita bermaksud bahwa pemilihan oleh rakyat itu dalam pemilihan langsung kenapa mesti kita tidak sebutkan bahwa pemilu lokal. karena ini nanti akan menjadi 1 apa namanya akan ada penafsiran bermacam-macam meskipun diatur dalam undang-undang setiap pergantian anggota DPR lain lagi penafsirannya. Sementara kita tidak menginginkan adanya penafsiran yang berbeda-beda, jadi harus *zakelijk* kita, apa yang dimaksudkan, sehingga tidak ada lagi terjemahan-terjemahan penjelasan-penjelasan. Jadi kalau menurut saya, lebih baik langsung dikatakan, ya gubernur, bupati, walikota dipilih dalam pemilihan umum lokal yang selanjutnya diatur dalam undang-undang, nanti bisa ditafsirkan apa karena pemilihan umum secara keseluruhan apakah, jadi ini banyak, jadi saya kira baik, *strict* saja.[1825]

Taufiqurrachman Ruki dari F-TNI/Polri menyatakan sebagai berikut.

> ... gubernur itu ada 27, bupati itu ada 360, jadi otomatis pemilihan bupati itu tidak akan serendah masa jabatan Presiden tidak sama ada yang bulan ini bulan depan dan

[1824] *Ibid*.
[1825] *Ibid*.

bulan segala macam. Kalau pemilu lokal *kan* kalau satu pemilu serentak cuma satu sekaligus 5 tahun sekali kadang-kadang, itu tidak perlu ada penekanan itu cukup dalam secara langsung oleh rakyat diatur oleh undang-undang. Mau tidak mau pemilihan bupatinya tidak akan sama waktunya, karena memang masa jabatan dan masing-masing bupati, gubernur itu akan berakhir lama tidak perlu ada penekanan lokal dimulai.[1826]

Ali Masykur Musa menanggapi berbagai pandangan di atas sebagai berikut.

Oke, karena ini nanti kita akan mendidik rakyat gitu ada pendidikan politiknya yang namanya pemilihan umum, apa pun yang untuk bupati untuk gubernur itu sesuatu yang biasa hari ini kita nyoblos milih A untuk bupati. Tapi 2 Minggu lagi milih gubernur, itu sesuatu yang biasa. Jadi, dengan demikian, ter*cover* dalam sebuah artinya alternatif 1 itu apa yang dikatakan *sampean* Pak Patrialis dalam bentuk undang-undang nanti bisa di sebutkan misalkan dua bulan masa, SK-nya habis diselenggarakan misalnya itu, nanti ada limitasi kapan harus diselenggarakan pemilihan itu.[1827]

Asnawi Latief dari F-PDU kemudian mengusulkan sebagai berikut.

Saya kira itu sudah cukup apa nanti namanya itu pemilihan lokal soal nanti undang-undang. Sebelum dilanjutkan.[1828]

Sedangkan Hobbes Sinaga dari F-PDIP menanggapinya sebagai berikut.

Jadi, yang pelaksanaannya bukan selanjutnya diatur oleh undang-undang.[1829]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengusulkan sebagai berikut.

Sebentar ini kan kita kan ingin betul-betul biar lebih bagus di atas di pasal, Ayat (3) kita mengemukakan di situ ada kalimat pemilihan umum, nanti orang akan bertanya, Apa bedanya pemilu dengan pemilihan secara langsung rakyat. Jadi ada 2 kalimat yang substansinya sama tapi kalimatnya

[1826] *Ibid.*, hlm. 8.
[1827] *Ibid.*
[1828] *Ibid.*
[1829] *Ibid.*

berbeda, saya kira ini perlu dipertimbangkan.[1830]

Ali Masykur Musa menjawab perdebatan pemilihan kepala daerah sebagai berikut.

> Ya, perbedaannya jelas kalau DPRD itukan serentak dan itu melalui pemilihan umum.[1831]

Sedangkan menurut Taufiqurachman Ruki dari F-TNI/ Polri bahwa pemilihan umum ada yang langsung dan tidak langsung. Berikut ini pendapat tersebut.

> Dalam suatu cara tata cara pemilihan ada pemilihan yang bersifat secara langsung dan pemilihan tidak langsung. Kalau seorang bupati kepala daerah dipilih oleh DPRD maka di sini terjadi pemilihan tidak langsung, tetapi dalam pengertian pemilihan secara langsung artinya pemilihan kepala daerah langsung oleh pemilih tidak melalui suatu dewan pemilih, yaitu yang disebut dengan DPRD. Jadi, ini sudah rumusan sudah cukup jelas pilih secara langsung artinya pemilih itulah yang langsung memilih tidak lewat dewan perwakilan lagi.[1832]

Oleh karena itu, Hamdan Zoelva dari F-PBB mengusulkan agar dibuat sebuah definisi tentang pemilihan umum. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Masalah pemilihan jadi ini bisa bermacam-macam penafsiran ini apakah pemilihan yang bersifat lokal dalam memilih bupati dan gubernur yang berbeda dengan pemilihan DPR pusat misalnya pemilihan umum namanya. Jadi ini diperdebatkan ini. Jadi, memang kita sepakat dulu masalah macam-macam pemilihan ini *kan* sepakat dulu jangan sampai kita berdebat masalah ini. Itu tadi yang saya tanyakan, masalah pemilihan umum ini, apakah pemilihan umum itu untuk seluruh model pemilihan walaupun lokal sifatnya model pemilihan Presiden juga namanya pemilihan umum atau bagaimana ini harus didefinisikan dulu ini, Pak, jadi beda penafsiran terus kita.[1833]

Usulan Hamdan di atas ditanggapi oleh Hobbes Sinaga dari F-PDIP dengan memberikan rumusan sebagai berikut.

> Ada usul sedikit Pak, ya ini saya bukannya ikut campur

[1830] *Ibid*.
[1831] *Ibid*.
[1832] *Ibid*., hlm. 9.
[1833] *Ibid*.

> dengan alternatif itu kebetulan kan, tapi memang di mana-mana selalu ditentukan itu kalau untuk memilih gubernur dan apa itu disebut dengan pemilihan lokal. Jadi saya kira dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan lokal yang diatur dalam undang-undang. Saya kira harus disebut dimana-mana selalu begitu.[1834]

Selanjutnya Ali Masykur Musa selaku Ketua rapat menyimpulkannya sebagai berikut.

> Jadi Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat yang diselenggarakan khusus untuk itu yang pelaksanaannya diatur oleh undang-undang.[1835]

Taufiqurrachman Ruki dari F-TNI/Polri berpendapat bahwa pemilihan umum adalah tidak harus ada penambahan "lokal" dalam istilah tersebut.

> Pimpinan, kemarin walaupun saya, saya kira ketika kita bicara tentang pemilihan umum kita tidak pernah memberi titel tapi dilakukan melalui pemilu, nanti ada satu bab yang berbicara tentang pemilihan umum, bukan pemilihan lokal pemilu lokal, pemilihan umum yang bersifat lokal. Jadi yang lokal sekalipun bernama pemilihan umum, pemilu itu kependekan dari pemilihan umum. Jadi kalau menurut saya jadi tidak perlu lagi ada tambahan.[1836]

Ali Masykur Musa menanggapi pendapat Ruki sebagai berikut.

> Pemilihan umum yang lokal itu eksplisit atau nanti di undang-undang itu disebutkan pemilihan kan ada undang-undang pemilihan umum kan nanti undang-undang itu ada yang bicara tentang pemilihan Presiden, pemilihan umum untuk Presiden pemilihan umum untuk DPR dan DPC ada pemilihan umum yang memilih pimpinan-pimpinan pemerintahan itu nanti di undang-undang pemilihan umum atau di bab pemilihan umum di sini nanti ada yang usul.[1837]

Masih terkait dengan pemilihan kepala daerah, Hamdan Zoelva dari F-PBB mempertanyakan tentang pemilihan daerah-daerah khusus seperti Yogyakarta.

[1834] *Ibid.*
[1835] *Ibid.*
[1836] *Ibid.*
[1837] *Ibid.,* hlm. 10.

> Ini dalam Undang-Undang Dasar sekarang bagaimana pengaturannya Daerah Istimewa Yogjakarta yang sekarang masih berlaku raja-raja itu. Ini juga perlu kita pikir *kan* harus ada kekhususan nanti Undang-Undang Dasar berlaku tidak bisa lagi Yogja itu begitu, ini jadi persoalan juga ini.[1838]

Sementara itu, Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB berpendapat sebagai berikut.

> Sebelum kita bicara soal Yogja ini kita selesaikan menurut saya kalau diganti dengan pemilihan umum lokal itu nanti juga ada konsekuensi mesti menjelaskan pemilihan umum lokal untuk gubernur pemilihan umum untuk bupati juga berbeda kan pemilihan umum lokal itu pemilihan umum lokal tingkat kabupaten atau tingkat provinsi juga sama. Jadi saya juga ini sudah netral dipilih secara langsung oleh rakyat nanti di dalam bagian atau pasal-pasal tentang pemilihan umum kita akan jelaskan satu-satu supaya dengan demikian sekaligus begitu menjelaskan. Karena kalau tidak juga sama saja nanti kita akan kesulitan harus membedakan antara pemilihan umum lokal untuk gubernur nantinya pemilihan umum lokal untuk tingkat provinsi pemilihan umum lokal tingkat kabupaten atau kota begitu.[1839]

Sedangkan Hatta Mustafa dari F-PG menyatakan sebagai berikut.

> Saya juga sependapat tapi karena kita tidak ikut di dalam bab mengenai pemilihan umum, masalah lokal dan tidak lokal ini mudah-mudahan nanti bisa diatur di dalam bab mengenai pemilihan umum itu. Karena bagaimanapun memang akan ada gubernur, bupati, atau walikota itu dipilih sesudah yang lain-lainnya terpilih dia akan mengadakan pemilihan sendiri. Karena pemekaran wilayah, ini harus di tampung memang. Saudara Pimpinan, tapi kalau penjelasannya itu nanti di Bab Pemilihan Umum, apakah pemilihan umum dan mengenai tapi di dalam Undang-Undang Dasar mesti ada itu *cantelannya* begitu, bahwa itu diatur oleh Undang-Undang kita sepakat dan saya juga menganggap pemilihan lokal itu pasti akan ada, karena pemekaran wilayah pasti ada, sehingga yang lainnya sudah dipilih pada suatu saat, dia akan menyelenggarakan

[1838] *Ibid*.
[1839] *Ibid*.

> sendirian, ini baru lokal, lokal yang jelas begitu. Tapi secara umum barangkali gubernur, bupati dan walikota dipilih langsung oleh rakyat itu selanjutnya diatur oleh undang-undang sudah cukup untuk umum, tapi yang sifatnya lokal ada pemekaran wilayah lalu ada lagi memilih DPRD-nya, memilih bupatinya atau ada provinsi memilih DPRD tingkat I-nya memilih ini memang lokal untuk provinsi itu sendiri yang baru. Dan barangkali ini memang perlu mendapat perhatian untuk teman-teman kita yang akan membicarakan bab mengenai pemilihan umum itu.[1840]

Namun, menurut Ali Masykur Musa istilah pemilu adalah netral. Berikut ungkapan tersebut.

> Kesepakatannya tetap ini cuma nanti di bab pemilihan umum sebetulnya istilah pemilihan umum itu *kan* netral untuk apa nanti di klasifikasikannya di bab pemilihan umum.[1841]

Asnawi Latief dari F-PDU menanggapi pernyataan di atas sebagai berikut.

> ... perlu ditampung di situ kalau nanti di dalam bab pemilihan umum itu sudah ter-*cover* hilang karena nantinya ada penserasian tapi kalau tidak ada dicantumkan kita menghormati pendapat yang usul karena memang bayangannya itu memang pemilihan bupati, gubernur apalagi pemekaran wilayah itu tidak serentak dengan pemilihan umum yang biasa kita lakukan yaitu melalui DPR dengan nanti DPD dan juga Presiden. Sebab pemilihan umum ada pemilihan umum susulan ada pemilihan umum lokal memang saya kira ini pemilihan umum lokal karena tidak akan serentak.[1842]

Selanjutnya, Ali Masykur Musa menanggapi komentar Asnawi di atas sebagai berikut.

> Catatan itu menjadi bersama ya, artinya catatan kita bersama bahwa yang untuk penyelenggaraan pemilihan langsung dalam konteks ini adalah yang diselenggarakan khusus untuk ini, *lah* itu nanti keterangannya ada di bab pemilihan umum.[1843]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG berpendapat sebagai

[1840] *Ibid.*, hlm. 10- 11.
[1841] *Ibid.*, hlm. 11.
[1842] *Ibid.*
[1843] *Ibid.*

berikut.

> Saya kira sudah benar ini Pak Pimpinan ya, hanya barangkali supaya kita tidak bekerja dua kali nanti memang hasilnya ini kita koordinasikan tentang pemilihan umum itu dan penekanannya didersifikasikan pemilihan umum itu barangkali paling penting nanti, karena pemilihan umum ini di sini *kan* bagian dari apa hanya sub ya, dari apa yang kita bahas dari pemerintahan daerah begitu.[1844]

A.M. Luthfi dari F-Reformasi mengingatkan usulan Hamdan Zoelva dari F-PBB mengenai pemilihan gubernur di daerah-daerah khusus dan daerah istimewa seperti Yogyakarta.

> Ini Yogya, apakah bisa diatur di sini, ini Yogya jadi gubernur Yogya itu apakah bisa di pilih oleh rakyat yang selalu oleh undang-undang saya kira tidak bisa, jadi di mana, di mana kita masukkan. Kalau ini kita sudah selesai baru kita buka pembicaraan soal Yogya ok, sudah ada, Kalau ini masuk sudah selesai.[1845]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengusulkan sebagai berikut.

> ... karena ini sedang kita susun konstitusi Undang-Undang Dasar dan tidak mungkin secara detail kita masukkan disini begitu, Oleh karenanya menurut saya, dengan adanya ketentuan yang pelaksanaannya diatur dalam undang-undang itu sesungguhnya sudah memberikan semacam pagar bagaimana lalu kemudian nanti undang-undang itu mengatur pemilu yang variasinya ragamnya itu macam-macam begitu. Oleh, karenanya saya setuju cukup pada rumusan seperti ini, kaitannya nanti daerah istimewa, daerah khusus dan lain sebagainya itu jelas undang-undang seperti DKI pemilu yang lalu itu beda dengan yang lain begitu, DKI itu satu-satunya yang profesional misalkan meskipun yang lain itu tidak seperti itu. Jadi itu pasti undang-undangnya jelas akan mengatur itu, jadi tidak perlulah diatur dalam secara rinci dalam itu, ya itu yang pertama.[1846]

Ali Masykur Musa mengatakan bahwa rumusan pemilihan kepala daerah secara netral tidak memandang kekhususan

[1844] *Ibid*.
[1845] *Ibid*.
[1846] *Ibid*., hlm. 12.

suatu daerah.

> Jadi, ini memang netral dulu Pak Luthfi tapi yang *exception* terhadap pelaksanaan bagaimana Yogya dengan daerah khusus, karena itu nanti di poin keberapa *kan* ada. Kalau otonomi itu harus menjungjung tinggi asal-usul karakteristik itu diperhatikan, *ok* nya netral ya.[1847]

Selanjutnya Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengusulkan sebagai berikut.

> ...dalam alternatif 1, yaitu; "yang selanjutnya" diganti dengan "yang pelaksanaannya."[1848]

A.M. Luthfi dari F-Reformasi mengusulkan agar mulai gubernur ke bawah dipilih langsung. Berikut ini pendapatnya.

> Begini saya menghimbau bukan tugasnya yang tua-tua, kan begini lurah dipilih langsung Presiden pun mungkin akan langsung bisa melihat bagaimana kejadian Gubernur-gubernur dan bupati yang dipilih terlalu banyak main suap-suapan, itu bagaimana kalau gubernur ke bawah itu kita sepakat sajalah gubernur ke bawah itu langsung.[1849]

Hatta Mustafa dari F-PG kemudian bertanya sebagai berikut.

> ...apa secara langsung itu tidak demokratis, itu aja...[1850]

Pertanyaan tersebut dijawab oleh Ali Masykur Musa selaku Ketua rapat sebagai berikut.

> Bisa. Jawabannya pertanyaan juga, ada yang langsung itu bisa dikatakan tidak demokratis. Ok, kalau gitu tetap alternatif ya pak ya, biar tetap dua ini, karena ini belum ketemu kok.[1851]

Terhadap perdebatan di atas, Yusuf Muhammad dari F-KB mengatakan sebagai berikut.

> Pimpinan, saya kira yang demokratis itu bukan berarti tidak langsung, cuma dia belum setuju dengan yang langsung jadi biarkan saja begitu.[1852]

1847 *Ibid*.
1848 *Ibid*.
1849 *Ibid*.
1850 *Ibid*.
1851 *Ibid*., hlm. 13.
1852 *Ibid*.

Ali Masykur Musa kemudian mencoba untuk mengerucutkan pendapat anggota Tim Kecil sebagai berikut.

> Memang diskusinya dari tadi. Oke Bapak-Bapak sekalian sekarang saya ingin tanya sebetulnya kemarin antara 5 dan 7 berkaitan satu, kemudian 6 itu awalnya di depan.
>
> Saya ingin tanya 6 itu menjadi di atas 5, lima tujuh bergabung atau lima, tujuh bergabung 6 nya yang paling akhir saya ingin tanya? Berarti 6 itu turunin terus 7 naik coba baru kita, tidak kemarin diskusinya saya *rewind* kita ulang *kan* kemarin, bahwa sebetulnya 5-6 itu substansinya bisa digabung hanya saja ada sebagian yang ingin eksplisit terhadap apa yang menjadi wewenang dari pusat dengan 5 hal itu kalau merucut pada undang-undang No. 22 itu. Tapi yang 5 hal itu sebetulnya bisa di *cover* atau menjadi inklusif dalam hubungan kekuasaan dan pelayanan umum. Hubungan kekuasaan itu salah satunya adalah kekuasaan dibagi yang wewenang itu pusat, Cuma yang kemarin ada yang bilang eksklusif 5 hal itu. Dengan demikian *reasoning* kemarin, *reasoning*-nya kenapa harus ada dua ayat tetapi kenapa itu tidak digabung saja dengan konsekuensi hal yang bersifat eksklusif yang 5 itu disimbolkan saja menjadi hal hubungan kekuasaan kira-kira itu kemarin.[1853]

Usulan penggabungan tersebut ditanggapi Soedijarto dari F-UG, sebagai berikut.

> Kalau mau digabung begini Pak, boleh saya usul ini usul ya, setelah kecuali kewenangan dan garis miring itu, sedangkan hubungan kekuasaan dan keuangan dalam bidang pelayan umum jadi memakai sedangkan, jadi hubungan kekuasaan dan kekuasaan dalam bidang pelayan umum dan peluang sumberdaya alam antara Pemda sini dan sebagainya itu. Jadi sedangkan pakai sedangkan. Dalam hal, jadi dalam bidang lain, itu ekslusif dalam hal hubungan kekuasaan dan keuangan dalam bidang pelayanan umum.[1854]

Kembali ke Ali Masykur, yang mengatakan sebagai berikut.

> ..eksplisit lima itu disimbolkan saja menjadi hal hubungan kekuasaan. Kira-kira itu kemarin."[1855]

Soedijarto kembali mengajukan usulan yang berkaitan

[1853] *Ibid*.
[1854] *Ibid*.
[1855] *Ibid*.

dengan tanda baca. Berikut usulannya.

> Boleh saya usul, setelah kecuali kewenangan dan garis miring itu koma ya, sedangkan hubungan kekuasaan dan keuangan dalam bidang pelayanan umum, jadi pakai sedangkan, jadi hubungan kekuasaan dan keuangan dalam bidang pelayanan umum dan pengaruh sumber daya alam antara pembudayaan ini dan sebagainya itu.[1856]

Usulan tersebut ditanggapi oleh Ali Masykur Musa sebagai berikut.

> Sebentar pak! Jadi kemarin saya eksplisitkan lagi ya sebetulnya, hubungan kekuasaan itu bicara terhadap kewenangan-kewenangan, lalu keuangan itu kan dari moneter dan fiskal jangan bahasa yang lain, pelayanan umum itu kaitannya dengan transportasi, pendidikan, kemudian lintas barang, itu diatur bersama, pengelolaan sumber daya alam kaitannya dengan faktor-faktor itu, dan itu perlu eksplisitkan kemarin karena ini menyangkut politis. Itu diatur secara bersama dan adil begitu. Jadi, sebetulnya kalau poin yang lima itu bisa meng-*cover* atas cuma yang di atas ingin eksplisit itu lho.[1857]

Pendapat berbeda disampaikan oleh Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB, sebagai berikut.

> ....poin 5 dan poin 6 ini tidak perlu digabung, karena apa, karena yang di atas itu pemerintah pusat memberikan otonomi yang seluas-luasnya atau yang luas kepada daerah-daerah. Kalau Ayat (6) itu hubungan kekuasaan dikaitkan dengan pengaturan sumber daya alam dan sebagainya yang dibagi adil secara setara itu antara pemerintah pusat dan daerah. Inilah yang menjadi sumber, sebetulnya, keributan di seluruh daerah kita sekarang ini, karena itu kalau kita sendirikan Ayat (6) itu, setidaknya akan menentramkan juga buat daerah, memang Undang-Undang Dasar sudah menjamin hak-hak kita. Tapi kalau yang di atas itu seperti kemarin itu kami kemukakan bahwa kita juga belum tahu apakah kewenangan politik luar negeri memperpanjang yang lima itu akan bertambah atau tidak, karena kalau niat nantinya bertambah bagaimana karena sudah diatur dalam undang-undang begini *leterlijk*, karena itu kemarin ada pemikiran kalau hal jangan sampai sekecil-kecilnya

[1856] *Ibid*.
[1857] *Ibid*., hlm. 14.

itu masuk ke dalam Undang-Undang Dasar, sehingga perubahan-perubahan tidak elastis lagi nanti Undang-Undang Dasar kita ini.[1858]

Sedangkan M. Hatta Mustafa dari F-PG menyatakan sebagai berikut.

> Satu hal ya, saya setuju eksplisit itu. Cuma ini saya tidak tahu ini dari pak Taufiq barangkali, pertahanan dan keamanan itu jangan satu nafas, keamanan itu asosiasi kita itu Polisi, pertahanan itu TNI. Jadi bagaimana kalau itu Pertahanan koma, keamanan, Tidak pak, lain itu sudah berbeda kok, itu dan nya di belakang ganti sekali.[1859]

Soedijarto dari F-UG menyatakan bahwa mengenai pertahanan dan keamanan tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat.

> ... jangan memberikan kewenangan-kewenangan kepada daerah yang memungkinkan dia untuk bisa memecah negara kesatuan. Oleh karena itu, saya berpendapat bahwa pertahanan dan keamanan itu sebaiknya tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam arti, tapi penyebutannya memang tidak pertahanan dan keamanan, tidak merupakan dua sisi mata uang, tapi pertahanan koma, keamanan. Misalnya begini, kalau terjadi gerakan separatisme di daerah di mana aparat keamanan yang di daerah itu merupakan kewenangan gubernur, lalu kita untuk menghentikan upaya separatisme bersenjata di daerah itu terpaksa kita menggunakan kekuatan pertahanan, kekuatan TNI, belum apa-apa TNI sudah turun, tapi kalau keamanan itu merupakan pusat, berarti pemerintah pusat bisa menggunakan kekuatan-keamanan di daerah lain untuk mengatasi itu tanpa harus menggunakan kekuatan TNI. Oleh karena itu, saya setuju Pertahanan koma, Keamanan. Bahwa kemudian dimungkinkan ada kekuatan keamanan di daerah memang undang-undangnya sudah memberikan itu, bahwa gubernur memiliki politik polisional itu. Jadi dia diberikan kewenangan-kewenangan kepolisian.[1860]

Ali Masykur Musa selaku Ketua rapat kembali bertanya sebagai berikut.

Saya masih ingin bertanya yang ingin eksplisit masih tetap

[1858] *Ibid*.
[1859] *Ibid*.
[1860] *Ibid*., hlm. 15.

ada? kalau tidak kita alternatifkan saja.[1861]

Pertanyaan tersebut ditanggapi beragam oleh anggota Tim Perumus PAH I. Asnawi Latief dari F-PDU mengatakan: "Tidak ada Fraksi yang tidak setuju dieksplisitkan". Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengatakan: "Tidak ada yang tidak setuju." Asnawi kembali mengatakan: "Tidak ada yang tidak setuju, semuanya *kan* setuju?" Sementara I Dewa Gede Palguna dari F-PDI Perjuangan mengatakan: "Cuma ayatnya tidak usah digabung!"[1862]

Selanjutnya, Ali Masykur Musa menanggapi pendapat di atas sebagai berikut.

> Tidak karena PDI Perjuangan, teman PDI Perjuangan tidak perlu eksplisit, kalau maksud saya begini khusus terhadap poin lima itu nanti alternatif pertama disebutkan dengan rumusan ini, alternatif dua tidak perlu disebutkan, itulah kita untuk kalau polemik diskusi lama. Mungkin cukup nomor 6.[1863]

Kemudian, Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengatakan sebagai berikut.

> Tidak ada negara yang saya baca, semua Undang-Undang Dasarnya yang tidak elsplisit, eksklusif, daripada ya ini. Apakah itu Amerika Serikat, apakah itu Jerman, semua ini eksplisit di Undang-Undang Dasarnya.[1864]

Pendapat Patrialis di atas dijawab oleh Taufiequrochman Ruki dari F-TNI/Polri sebagai berikut; "Kedua negara itu federal pak!" Oleh Ali Masykur Musa, komentar Ruki tersebut dijawab sebagai berikut; "Apalagi negara kesatuan, negara kesatuan tidak ada apa-apanya bagaimana?"[1865]

Hatta Mustafa dari F-PG menanggapi perdebatan di atas sebagai berikut.

> Bukan Pak! Kalau dia ikut negara kesatuan itu, maaf. Inikan kemarin kita mengulangi yang di sana itu, itu kan kekuasaannya ada ditangan pemerintah pusat baru kemudian atas dasar prinsip otonomi diberikan hak

[1861] *Ibid*.
[1862] *Ibid*.
[1863] *Ibid*.
[1864] *Ibid*.
[1865] *Ibid*.

otonomi kepada daerah-daerah itu.[1866]

Pendapat Hatta Mustafa tersebut disanggah oleh I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP sebagai berikut;"Jangan dibalik Pak![1867]

Selanjutnya Soedijarto dari F-UG mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Bukan seperti sekarang, kok bisa ada orang seperti Hasan Tiro tidak ditangkap harus ditangkap! dia *kan* melanggar, mengadakan hubungan luar negeri sendiri *kan*! Itu *kan* karena merasa mempunyai wewenang. Tapi, kalau sudah ditutup seperti ini *nobody* seperti dia itu, dapat merdeka, musti ditangkap! karena menentang negara.[1868]

Ali Masykur Musa selaku Ketua rapat, tetap melihat ada dua pendapat berbeda.

> Oke terima kasih Pak Dijarto, polemiknya tetap ada yang ingin eksplisit, dengan *reasoning* dan tidak...[1869]

Sementara itu, Hamdan Zoelva dari F-PBB mengingatkan peserta rapat sebagai berikut.

> Ini Pak! bukan ruginya nanti misalnya menurut perkembangan masarakat kita kalau nanti ternyata ada kewenangan-kewenangan lain yang akan didesentralisasikan ke daerah atau sebaliknya, ada perkembangan lain misalnya katakanlah lingkungan, di suatu daerah tertentu, itu misalnya, ternyata sudah tidak cukup lagi ditanggulangi oleh daerah, katakanlah seperti yang dihadapi oleh Singapura kemarin, yang sifatnya *transformery, transteed*, itu bagaimana nanti kita akan menghadapi soal-soal seperti itu. Nuklir misalnya, soal itu.[1870]

Usulan Hamdan Zoelva tersebut direspon oleh Ali Masykur Musa sebagai berikut.

> Oke, kita polemiknya diskusi sudah lama Pak, yang beragam, jadi Pak Luthfi kita dialternatifkan saja pak![1871]

Hamdan Zoelva, mengemukakan persoalan lain yang

[1866] *Ibid*.
[1867] *Ibid*.
[1868] *Ibid*., hlm. 17.
[1869] *Ibid*.
[1870] *Ibid*.
[1871] *Ibid*.

perlu mendapat perhatian anggota tim semuanya, yaitu berkaitan dengan otonomi khusus.

> Begini, ini ada yang belum masuk, barangkali memperjelas posisi itu, sekarang ini kita juga sudah punya daerah otonomi khusus, khusus itu lebih daripada yang biasa. Ada yang biasa ada yang khusus. Bahkan dirumuskan mungkin ada yang terbatas. Yang terbatas itu daerah otonomi itu akan ada, jadi saya usul itu dimasukkan nanti, ini barangkali menjawab juga, jadi mungkin yang terbatas mengatakan bisa diatur, kami tidak perlu kekuasaan ini kami tidak perlu pegang. Serahkan! *Kan* misalkan itu penuh artinya bisa berkurang dari lima jadi empat. Karena itu lima itu standar yang terbatas kurang yang khusus mungkin lebih, yang namanya luas itu biasa.[1872]

Usulan Hamdan tersebut ditangapi oleh Ali Masykur Musa dengan pernyataan sebagai berikut.

> Di Undang-Undang Dasar *kan* harus netral, *exception*-nya itu baru dilaksanakan, terima kasih![1873]

Kembali ke persoalan ekplisit atau tidak, Hatta Mustafa dari F-PG menjelaskannya sebagai berikut.

> Jadi, sebetulnya saya termasuk yang tidak setuju dieksplisitkan, dengan pikiran bahwa memang kemungkinannya sangat terbuka. Tetapi andaikata mau dibuat seperti ini, kalimat di sini pun menurut saya kurang tepat. Mengapa?, karena justru kalimat Ini yang sekarang ini menjadi sasaran tembak. Ini *kan* di ambil dari Undang-Undang 22, justru ini yang diperdebatkan sekarang bahwa Undang-Undang 22 tidak benar karena ada kata-kata serta kewenangan bidang lain. Ini *kan* yang ingin kita ubah. Kalau itu dihapus, lalu menjadi terbatas, karena contoh yang disampaikan oleh prof Soedijarto juga negara lain ada transportasi diserahkan, atau ditangani oleh pusat. Nanti berkembang lagi mungkin ada lingkungan hidup dan sebagainya, jadi sebaiknya mungkin diambil yang lebih netral saja dalam Undang-Undang Dasar, tidak usah di detail itu. Karena sulit.[1874]

Untuk mengerucutkan pembicaraan, Ali Masykur Musa membatasi persoalan pada hal-hal sebagai berikut.

[1872] *Ibid.*
[1873] *Ibid.*
[1874] *Ibid.*, hlm. 17 – 18.

> Saya ingin batasi dulu Bapak-Bapak sekalian, untuk yang kelima itu, untuk kewenangan yang lain dihapus, setuju tidak untuk bagi yang eksplisit! bagi yang setuju eksplisit, terus serta kewenangan bidang lain itu dihilangkan, setuju tidak?[1875]

Sebelum sampai pada kesepakatan setuju atau tidak setuju, Taufiequrrachman Ruki dari F-TNI/Polri menjelaskan sebagai berikut.

> Saya ingin saran sedikit, saya ingin menambahkan sedikit untuk menjelaskan barangkali kalau diatur agar undang-undang kita sebetulnya tidak usah khawatir karena ke depan undang-undang itu *kan* dibuat oleh DPR bersama-sama dengan DPD, dia itu konsep kita *kan* begitu sehingga keberadaan undang-undang itu sudah mencerminkan seluruh kepentingan aspek masyarakat baik di desa maupun di mana. Jadi tidak usah perlu khawatir, karena undang-undang tidak akan mungkin menekan satu Pemerintah Daerah, kalau dia menekan berarti dia bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Itu semua wakil-wakil rakyat dan kita sudah masuk di dalamnya.[1876]

Diskusi yang berlangsung panjang tersebut tetap saja belum menemukan kesepakatan. Ali Masykur Musa mengatakan sebagai berikut.

> Ini diskusinya sudah lama, jadi tetap ada dua saja, nanti diskusinya di lain kesempatan.[1877]

Untuk mempercepat pembicaraan, Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengusulkan agar keduanya ditampung.

> Saya usul supaya kedua-duanya ditampung, karena, mungkin kalau sudah ada komunikasi di ruang masing-masing ada perubahan.[1878]

Usulan tersebut ditanggapi oleh Ali Masykur Musa sebagai berikut.

> Oke jadi begini, untuk poin kelima, alternatif pertama ini, alternatif pertama eksplisit tentang pemilahan wewenang.[1879]

[1875] *Ibid*., hlm. 18.
[1876] *Ibid*.
[1877] *Ibid*.
[1878] *Ibid*.
[1879] *Ibid*.

Kemudian, Patrialis Akbar mengingatkan berkaitan dengan alternatif Ayat (5) sebagai berikut.

> Tapi tidak ada kontra alternatif di situ tapi ini Ayat (5) itu ada di situ lho.[1880]

Terhadap komentar Patrialis tersebut, Ali Masykur mengatakan sebagai berikut.

> Saya tidak perlu ada ini, ya makanya nanti begitu, alternatif satu ini, alternatif dua tidak usah disebutkan, tidak perlu dieksplisitkan, tidak ada ayat lima ...saya bagi yang eksplisit saya ingin bertanya di bidang lain atau bidang tertentu. Jadi, tolong dijawab.[1881]

Sementara itu, Soedijarto dari F-UG mengusulkan agar rumusan Ayat (5) diatur dalam undang-undang.

> Yang penting yang diatur dalam Undang-Undang jadi di masalah ini saja ...itu harus diatur dengan Undang-Undang.[1882]

Usulan itu kemudian oleh Ali Masykur Musa dijawab sebagai berikut: "Sebutkan saja, tetap bidang lain ya, oke." Selanjutnya, selaku Ketua rapat, ia mengajak anggota tim untuk beranjak ke ayat (6).[1883]

> Oke, sekarang Ayat (6) bagi mereka yang ayat lima tidak perlu ini masuk, lalu bagi yang tidak perlu maka enam itu menjadi lima, kita katakan begitu. Sekarang rumusan enam ini bagaimana? Hubungan kekuasaan, keuangan, pelayanan umum, dan pengelolaan sumber daya alam antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah diatur secara adil dan merata, dan setara artinya *balance* ya, berdasarkan yang ditetapkan atau diatur melalui undang-undang.[1884]

Terhadap tawaran Ali Masykur, Asnawi Latief dari F-PDU mengatakan sebagai berikut, "Mohon maaf, nomor enam ini saya belum setuju."[1885]

Sementara itu, Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB

[1880] *Ibid*.
[1881] *Ibid.,* hlm. 18 – 19.
[1882] *Ibid.,* hlm. 19.
[1883] *Ibid*.
[1884] *Ibid*.
[1885] *Ibid*.

mengatakan bahwa rumusan Ayat (6) belum semuanya hubungan pusat dan daerah ter*cover* di dalamnya. Seto mengatakan sebagai berikut.

> Saya mempertanyakan kalau kita mau mengeksplisitkan pengaturan semacam ini hubungan kekuasaan, keuangan, pelayanan umum pengelolaan sumber daya alam, apakah tidak ada hubungan lain antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang diatur. Seolah-olah hanya ini yang diatur. Padahal ada hubungan keamanan ada hubungan menyangkut persoalan, kan banyak, kenapa hanya ini yang diatur. Secara adil. Ya dong, pusat dan daerah harus ada, makanya, tapi itu harus diatur juga, apa tidak diatur, apa yang tidak ditulis di sini hubungannya itu tidak perlu diatur. Jadi itu pertanyaannya, jadi saya belum bisa menangkap urgensi dari ayat ini.[1886]

Usulan Ali Masykur tersebut juga ditanggapi oleh Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP. Menurut Lukman dalam Ayat (6) perlu ada pembagian kewenangan pusat dan daerah. Selengkapnya tanggapan tersebut sebagai berikut.

> Dasarnya begini, kita sudah mengatur mengenai otonomi, kemudian kita sudah mengatur juga mengenai provinsi dan pembagian wilayahnya. Kita juga harus menterjemahkan bagaimana keseimbangan, sebetulnya di sini adalah perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Di situ kemarin pelayanan umum itu, itukan baru masuk terakhir, karena ingin menampung idenya Pak Sudiarto, lalu kami cuma bilang hubungan keuangan itu, lalu bagaimana mengatur sumber daya alam, yang termuat dalam Pasal 33 itu yang jadi biang kerok sebetulnya antara rasa ketidakadilan dari daerah dan pusat. Nah, ini harus kita terjemahkan di dalam pemerintahan daerah. Yang otonomi itu di mana? Karena itu hubungan kekuasaan itu! Yaitulah yang kita tadi cakup ya pelayanan umum ya yang di atas itu, semuanya itu sudah kekuasaan pusat. Cuma masalah keuangan antara pusat dan daerah harus dibuatkan rambunya di dalam Undang-Undang Dasar. Tapi bahwa ini kemarin ini ada masuk lagi pelayanan umum yang karena menampung ada pendidikan, ada transportasi, perdagangan dan sebagainya, saya juga sebetulnya apa terima aa tidak, tapi kalau semua terima buat apa kami ngotot, tapi yang

[1886] *Ibid*.

> penting Pasal 6 ini adalah pengelolaan sumber daya alam, lalu pembagian antara pusat dan daerah itu bagaimana? Karena itu kami usulkan demikian.[1887]

Terhadap pendapat Lukman di atas, Asnawi Latief dari F-PDU mengatakan bahwa mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah dan pengelolaan daerah harus diatur. Ansawi mengatakan sebagai berikut.

> Jadi begini, kalau begitu maksudnya, saya bisa setuju, tetapi marilah kita konsisten di dalam menyusun pasal-pasal. Hubungan kekuasaan itukan persoalan otonomi, tapi kalau maksudnya adalah khusus soal perimbangan keuangan pusat dan daerah dan soal pengelolaan sumber daya alam saya setuju. Itu artinya ada yang general ada yang spesifik. General soal kekuasaan sudah diatur dalam otonomi memberikan seluas-luasnya dan seterusnya, itukan diatur. Kalau di sini disebut lagi kan aneh. Ada pelayanan umum dan sebagainya, kenapa wujud kalau memang maksudnya itu saya setuju. Jadi khusus mengenai masalah perimbangan uang pusat daerah dan pengelolaan sumber daya alam itu harus diatur. Itu saja jangan yang lain-lain yang harusnya menjadi.[1888]

Ali Masykur Musa menawarkan usulan tentang perimbangan keuangan sebagai berikut.

> Misalkan, perimbangan atau pengaturan, antara pengaturan keuangan terus pelayanan umum misalkan,...[1889]

Terhadap tawaran Ali Masykur tersebut, Soedijarto dari F-UG menggambarkan bagaimana hubungan kekuasaan dan keuangan sebagai berikut.

> Jadi intinya begini pak, lalu usul saya, hubungan kekuasaan dan keuangan dalam bidang, maksud saya begini, pendidikan nasional itu, itu bagaimana berapa persen orang daerah berapa persen pusat. Yang membiayai dalam soal keuangan. Siapa yang menentukan kurikulum pusat, daerah yang apa? ini hubungan kekuasaan dan keuangan. Kalau ada awal damainya berapa persen pusat. Jadi namanya itu satu tim, hubungan kekuasaan dan keuangan dalam bidang pelayanan umum dan pengelolaan sumber daya

[1887] *Ibid.*, hlm. 19 – 20.
[1888] *Ibid.*, hlm. 20.
[1889] *Ibid*.

alam maksudnya begitu. Jadi misalnya lalu-lintas jalan raya, jalan raya itu berapa yang dikuasai oleh pusat itu namanya hubungan kekuasaan dan keuangan. Dalam bidang, yang lain bidangnya bukan hubungan kekuasaan keuangan, jadi masalahnya lain.[1890]

Sementara itu, Hobbes Sinaga dari F-PDIP merinci hubungan kekuasaan bagaimana yang diatur dalam Pasal 18, sebagai berikut.

Ketua, tolong turunin dulu yang lima tadi. Ke bawah cobalah sedikit, sehingga bisa dibaca. Jadi, kami mengusulkan hubungan kekuasaan itu, seperti kemarin sudah dijelaskan bahwa wewenang-wewenang dan kekuasaan yang ada itu baik politik luar negeri, pertahanan-keamanan, peradilan itu, kami menganggap itu masuk ke dalam kekuasaan pusat, hubungan kekuasaan yang ada di pemerintah pusat. Karena itu kalau di Ayat (6) ini hubungan kekuasaan itu dihapuskan, kita tidak mencakup yang sudah ada di Ayat (5), karena itu kami menganggap Ayat (5) itu tidak perlu. Kalau hubungan kekuasaannya dihapus Ayat (5) jadi perlu. Tadinya kita menganggap begitu. Jadi, supaya jelas juga konsep usul ini dengan yang di (5) kami menganggap tidak perlu ada Ayat (5). Itu penjelasannya.[1891]

Kemudian, Ali Masykur Musa menjelaskan alasan dari pegaturan secara eksplisit hal-hal yang berkaitan dengan keuangan dan sumber daya alam. Ali Masykur menjelaskan sebagai berikut.

Sebetulnya ini penting buat mereka yang tidak setuju Ayat (5). Karena hubungan kekuasaan itu elaborasinya pertahanan-keamanan. Itu nanti diatur haknya pusat oleh pusat. Kenapa perlu keuangan eksplisit? Kenapa SDA juga perlu eksplisit? karena memang itu yang sementara ini menjadi tuntutanya seperti itu.[1892]

Merasa ada yang belum disinggung oleh Ali Masykur, Patrialis Akbar dari F-Reformasi mempertanyakan mengenai perimbangan keuangan yang berkaitan dengan pajak, sebagai berikut.

Saya bertanya saja. Saya setuju ini dalam perumusannya,

[1890] *Ibid*., hlm. 20 – 21.
[1891] *Ibid*., hlm. 21.
[1892] *Ibid*.

> inikan kalau disambung hubungan keuangan, kekuasaan dan keuangan dalam bidang dan seterusnya itu, apakah perimbangan keuangan yang menyangkut pajak itu sudah tercakup di sini?[1893]

Ali Masykur Musa selaku Ketua rapat menjawabnya sebagai berikut.

> Ya. keuangan itu nanti di undang-undang, seberapa ...."[1894]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi menanggapinya sebagai berikut.

> Begini, saya bisa mendukung ini kalau memang begitu maksudnya. Jadi, kalau begitu point 6 ini menjadi alternatif kedua. Jadi, kalau tidak ada Ayat (5), tetapi rumusannya begini, supaya jelas. Jangan sampai nanti dua-duanya ada. Ya *kan* tadi saya mendukung, kalau tidak ada Ayat (5) ayat ini masuk saya setuju.[1895]

Soedijarto dari F-UG menjelaskan pendapat tersebut sebagai berikut

> Dalam praktek kenegaraan ada yang wewenang eksklusif pemerintah pusat. Yaitu tadi 5 itu. ada wewenang bersama pusat dan daerah itu yang Ayat (6). Ada yang sepenuhnya daerah. Itu maksudnya itu, itulah negara kesatuan.[1896]

Ali Masykur Musa kembali menanggapi pernyataan di atas sebagai berikut.

> Itu usul pendapat dari pak Soedijarto, tapi menurut pak Hatta dan sebagian, maka kalau sudah lima, nanti enam yang sekarang itu maka yang pertama tidak ada, yaitu tadi berbeda. Jadi...[1897]

Sementara itu, I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP menyinggung istilah sumber daya alam.

> Kenapa sumber daya alam yang diinikan, kami diBali itu banyak menyumbang beras jutaan, triliunan kita ratusan juta kita nyumbang tiap tahun ke pusat. Kenapa tidak kita sebut sumber daya ekonomi saja..[1898]

1893 *Ibid*.
1894 *Ibid*.
1895 *Ibid*.
1896 *Ibid*.
1897 *Ibid*.
1898 *Ibid*., hlm. 22.

Patrialis Akbar dari F-Reformasi kemudian mengomentari hubungan pemerintahan daerah dan pusat substansinya ada dua. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Saya kira benar itu, jadi Ayat (6) ini substansinya ada dua, yang dikatakan Pak Dijarto itu adalah hubungan kekuasaan keuangan dalam bidang pelayanan umum. Sedangkan pak Hatta hubungan kekuasaan dalam pemerintahan, jadi itu kita bagi dua. Ayat (6) itu dua substansi itu satu. Yang kedua saya setuju dengan Bung Gede, bahwa sebetulnya tidak hanya pengelolaan sumber daya alam, setelah kita *split* tadi, tapi semua sumber-sumber penghasilan. Semua sumber-sumber ekonomi atau penghasilan. Jadi, itu nanti kita masukkan dalam salah satu Ayat setelah kita *split*, jadi kita *split* saja dua hal itu.[1899]

Sementara itu, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menolak kalau Ayat (6) tersebut dikatakan mengatur mengenai hubungan kekuasaan, tetapi yang lebih tepat adalah pembagian kekuasaan. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Jadi bukan hubungan. Karena sebelumnya di lima dan di atas ayat-ayat (6) itukan bicara tentang pembagian. Jadi otonomi itu *kan* karena ini negara kesatuan itu yang diberikan kepada pemerintah daerah. Jadi, bukan hubungannya yang kita atur tapi pembagiannya. Yang akan dibagi ini apa selain yang Ayat (5) bicara lima hal tadi, disini.
>
> Intinya, saya setuju dengan pikiran yang jangan terlalu dirinci detail. Sehingga nanti daerah daerah tertentu misalkan yang tidak punya SDA itu menjadi diskriminatif, kemudian oleh karenanya menurut kami yang dibagi itu adalah selain keuangan, yang ini memang mutlak, yang kedua adalah kewenangan. Jadi, pembagian keuangan dan kewenangan, kewenangan itu menyangkut apa saja, kewenangan itu ya macam-macam itu, tidak hanya sebatas pada sumber daya alam, pelayanan umum, tidak hanya sebatas itu, tapi macam-macam. Jadi, yang akan kita bagi disini yang kemudian diatur dalam undang-undang itu adalah pembagian kewenangan dan keuangan. Dua itu saja. Kewenangan itu apa macam-macam itu yang nanti itu akan diatur dalam undang-undang kewenangannya itu. bisa kewenangan sumber daya alam, pelayanan umum

[1899] *Ibid*.

macam-macam itu nanti.[1900]

Terhadap usulan dari beberapa anggota, Ali Masykur Musa selaku Ketua rapat mengatakan sebagai berikut.

> Itu kalau mengadopsi dari Pak Lukman, ini bicara rumusannya menjadi pembagian kekuasaan dan kewenangan, antara pusat dan pemerintah, itu nanti *kan* elaborasinya tidak disebut di sini, diundang-undang, tapi dari Pak Hatta itu menghendaki dua itu minimal keuangan dan sumber daya alam, ekonomilah kita sebut ekonomi setuju tidak Pak?[1901]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP kemudian bertanya sebagai berikut.

> ...Begini, saya apa itu ditambah, karena pengelolaan sumber daya alam itu ada di Pasal 33, apa itu nanti akan dihapus juga. Alam yang ada di Pasal 33.[1902]

Ali Masykur menjawab pertanyaan Lukman dengan jawaban sebagai berikut.

> ...Pak Lukman, ini asumsi dari sini itu yang poin lima itu tidak perlu ada karena itu perlu di sini, begitu lho.[1903]

Soedijarto dari F-UG menjelaskan mengenai teori asal-usul sumber daya ekonomi. Selengkapnya penjelasan Soedijarto sebagai berikut.

> Kalau mula-mula saya *kan* industri perdagangan, ini semua tapi oleh kawan-kawan ini pelayanan umum, sedangkan teori asal-usul kita itu, sumber daya alam itu memang *given by God, not main reason*, sedangkan yang dikelola oleh Pak Palguna itu, *main reason*, di situ sebenarnya kita tidak boleh iri Bapak-Bapak sekalian, tapi *main reason*, orang lain tapi kalau ada minyak di bawah tanahnya kawan saya yang lahir di sana, saya merasa tidak spesifik karena dia, tapi harus diatur bersama.[1904]

Selanjutnya I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP menanggapi penjelasan Soedijarto, sebagai berikut.

> ...Tidak, ini justru persoalannya pak prof, karena apa, yang

[1900] *Ibid*.
[1901] *Ibid.*, hlm. 22 – 23.
[1902] *Ibid.*, hlm. 23.
[1903] *Ibid*.
[1904] *Ibid*.

> kami punya di Bali itu, dari sekian triliun yang, sekian miliar yang disetor ke pusat, itu kita cuma nikmati tidak kurang tidak lebih dari 2%. Itu *kan* tidak adil juga walaupun dia bukan sumber daya alam. Tetapi dia ada gabungan dari daya alam juga tapi dari faktor keindahannya dari ada *culture* nya, ada ini apa ini bukan *given by the God* juga, makanya kita mau.[1905]

Selanjutnya, Ali Masykur Musa menyampaikan beberapa usulan di atas sebagai berikut.

> Ada usul ini, Ayat (5) ini ada yang usul alternatif satu nya ini, tapi ada yang mengatakan alternatif duanya ini, dengan maksud alternatif dua itu secara implisit, karena itu tetap seperti ini.[1906]

Atas penjelasan tersebut, Hatta Mustafa dari F-PG mengatakan sebagai berikut.

> Bukan maksud saya, pengertian yang di atas itu, kan otonomi yang luas. Kalau pengertian yang di bawah itu, itu adalah perimbangan keuangan hakekatnya. Jadi kalau misalnya sumber daya alam bagi masukan sumber daya alam ini kami ambil dari Undang-Undang Dasar sendiri. Pengelolaan sumber daya alam.[1907]

Lebih lanjut, Hatta Mustafa dari F-PG menanggapi sebagai berikut.

> Di atas itu beda. ... yang di bawah, di bawah itu perimbangan keuangan, intinya di situ.[1908]

Jawaban Hatta tersebut direspon oleh Ali Masykur Musa selaku Ketua rapat sebagai berikut.

> Oke, pak Hatta, tetap jadi alternatif satu dua, itu tinggal pilih mana. Kalau masuk, masuk, kalau tidak, tidak, tapi Ayat (6), tetap sendiri. Sekarang rumusannya itu, apakah menjadi tetap hubungan kekuasaan dengan maksudnya itu adalah pertahanan negara, peradilan itu nanti di undang-undang. Hanya perlu eksplisit dua saja, tiga yaitu keuangan, sumber daya alam dan ekonomi, dan keuangan. Ini kenapa ekonomi dan alam itu, karena yang *given by god* dan yang *main reason* tadi. Oke–oke, diskusinya sudah Pak, jadi

[1905] *Ibid*.
[1906] *Ibid*.
[1907] *Ibid*.
[1908] *Ibid*., hlm. 24.

ekonomi dan alam. Ya tapi ada, kalau demikian gini Pak, hubungan kekuasaan dan kewenangan.[1909]

Salah seorang anggota menjelaskan mengenai kewenangan dan perimbangan keuangan sebagai berikut.[1910]

> ...Kemudian masalah kewenangan, perimbangan keuangan inikan kalau hubungan inikan harusnya kita ini konstitusi ya, harus bisa mencakup. Saya setuju dengan yang disampaikan Pak Lukman tadi, tapi pembagian dan kewenangan itu sebetulnya *include* di dalam hubungan kekuasaan. Kita mau bicara apa lagi kalau bukan bicara itu.[1911]

Selanjutnya Ali Masykur Musa menanyakan mengenai sumber daya alam dan pelayanan umum sebagai berikut.

> Saya ingin tanya, redaksi keuangan SDA, dan pelayanan umum masih masuk tidak?[1912]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menjawab sebagai berikut.

> Masuk! terbagi dua, tadi saya bilang terbagi dua, itu dibagi dua, jangan saudara pimpinan katakan tidak perlu. Saya protes juga itu, itu substansinya dua. Jadi, kalau dirumuskan ini satu sampai kapan tidak selesai. Dua itu substansinya. Yang pertama itu adalah mengenai hubungan kekuasaan keuangan dalam bidang pelayanan umum, yang dikatakan pak dijarto, yang satu lagi mengenai hubungan pembagian kewenangan. Jadi, dua persoalannya kekuasaan, kekuasaan pertama kekuasaan keuangan artinya adalah pembagian hasil-hasil daerah itu satu, yang kedua adalah mengenai substansi yang alternatif satu tadi. Itu kan harus kita bedakan, kan itu maksudnya, jadi dua hal, tidak bisa kita gabung itu.[1913]

Hobbes Sinaga dari F-PDIP mengusulkan agar kata perimbangan diganti kata seimbang. Hobbes mengemukakanya sebagai berikut.

> Sama-sama setuju kemarin ini, dengan yang diusulkan oleh Pak Hatta. Memang mungkin bisa kita atasi seperti

[1909] *Ibid*.
[1910] Tidak diketahui nama pembicara tersebut.
[1911] *Ibid*.
[1912] *Ibid*.
[1913] *Ibid*.

> ini. Ini dalam rumusan yang pak Hatta bilang ini. Jadi, pengaturan kekuasaan dalam bidang keuangan dan pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, diatur secara adil dan seimbang. Jadi, perimbangan itu kita pakai dengan kata seimbang. Dia menghendaki kata setara, yang pelaksanannya diatur dengan undang-undang. Jadi, di sini saya lihat memang kalau kata setara atau garis miring begitu jadi, kalau pengaturan kekuasaan dalam bidang keuangan dan pengelolaan sumber daya alam itu, dalam kurung pengaturan.[1914]

Lebih lanjut, Hobbes mengatakan pengaturan kekuasan keuangan dan pengelolaan sumber daya alam antara pusat dan daerah sebagai berikut.

> Dalam bidang keuangan. Kita bikin alternatif baru saja, kita sulit membacanya, jadi pengaturan kekuasaan dalam bidang, dalam bidang keuangan dan pengelolaan sumber daya alam, hilang, pengaturan kekuasaan dalam bidang keuangan dan pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur secara adil dan seimbang, seimbang itu disini kita memakai teori keseimbangan. Apa proporsi, yang pelaksanaanya diatur dalam undang-undang. Jadi diatur dengan undang-undang, jadi alasan saya begini, jadi sebenarnya kalau disebut pengaturan kekuasaan itu di dalam itu kan bisa ditentukan misalnya pembagian kekuasaan, hubungan kekuasaan sudah termasuk di dalam. Dan kekuasaan itu termasuk juga dalam bentuk yang lebih rendah dia sudah dimaksud di situ tugas wewenang dan yang lain.[1915]

Taufiequrrachman Ruki dari F-TNI/Polri mengusulkan beberapa alternatif, sebagai berikut.

> Alternatif, coba di bawahnya lagi. Jangan alternatif tiga tetap saja alternatif satu juga misalnya. Hubungan kekuasaan dan pembiayaan yang menyangkut pelayanan umum, diatur dengan undang-undang, dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman yang dimiliki daerah. Itu titik. Ayat berikutnya, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, perimbangan keuangan, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dan pengelolaan sumber daya ekonomi, itu secara adil dan setara, dan pelaksanaanya

[1914] *Ibid*., hlm. 24 – 25.
[1915] *Ibid*., hlm. 25.

diatur dengan undang-undang. jadi kalimat yang terakhir itu undang-undang. ini alternatif dari dua, dari Ayat (6) tadi. Sebab yang dibicarakan Pak Dijarto adalah hubungan antara pembiayaan. Jadi bukan keuangannya di depan perimbangan juga pakai alternatif satu dua versi saya ini.[1916]

Ali Masykur Musa selaku Ketua rapat menyimpulkan pembicaraan mengenai perumusan materi bab pemerintahan daerah sebagai berikut.

Bapak-Bapak sekalian, pertama kita ada restriksi waktu, ini sudah jam sebelas, padahal ini belum selesai kan. Kalau mau diskusi memang lama, sebetulnya ini tinggal teknis perumusan dan meng-*absorb* artinya menyerap prinsip-prinsip itu dalam satu kalimat. Pada perbedaan antara alternatif satu dan alternatif dua itu sebetulnya adalah pada hubungan kekuasaan dan pengaturan kekuasaan, sebetulnya di situ. Dan yang satu Pak Hobbes di-*stressing*-kan pada keuangan dan pengelolaan sumber daya alam itu yang implisit. Kalau dari yang lain ada pelayanan umum, itukan *stresing*-nya kan di situ. Pengertian hubungan kekuasaan dari rumusan yang pertama itu adalah pembagian dari beberapa lima, lima tanggung jawab dari di antara lima itu diatur, cuma tidak eksplisit. *The center of government*, oke.[1917]

Kesimpulan Ali Masykur tersebut ditanggapi oleh M. Hatta Mustafa dari F-PG sebagai berikut.

...maksudnya begini, kalau yang alternatif dua yang rumusan pak Taufiq diambil saya setuju itu dihapus yang alternatif dua di atasnya itu diganti dengan dua rumusan strip ini."[1918]

Mendengar tanggapan tersebut, Ali Masykur Musa mengatakan sebagai berikut.

Oke setuju yang usul setuju, jadi coba pengaturan kekuasaan dalam bidang keuangan dan pengelolaan sumber daya alam itu di, dua-duanya, sedangkan lihat dulu. Jadi, Ayat (6) itu menjadi coba kembali semula, karena sudah dijawab di bawah ini. Ini persis semula. Ya sudah ini saja. sementara itu ya. jadi alternatif enam kita start pada satu ayat, Ayat

[1916] *Ibid.*
[1917] *Ibid.*, hlm. 25 – 26.
[1918] *Ibid.*, hlm. 26.

(6) itu terdapat satu ayat, kalau yang paket 2 itu ada sub ayat. Kira-kira begitulah. Atau bisa menjadi ayat sendiri nanti. Oke sementara itu. kemarin yang paling bawah Pak. Hak-hak, asal-usul ini di daerah bersifat istimewa termasuk di desa, negari atau negeri dusun, marga, nagari, dan hak adat, adat istiadat.[1919]

Kemudian Patrialis Akbar dari F-Reformasi menjelaskan sebagai berikut.

Pimpinan, jadi ini ada dua substansinya, yang pertama adalah mengenai nama daerah menurut sistem adat, yang kedua adalah predikat hukum. Kalau marga kan predikat hukum, tidak nama nagari ya, jadi desa, negara, dusun, nagari itu adalah nama, sedangkan marga dan huta itu adalah predikat, predikat hukum. Bukan nama marga kan, kalau begitu perlu kita tambahkan supaya tidak menimbulkan kecemburuan bagi daerah lain, dan lembaga-lembaga adat lainnya. Kalau kita sebutkan satu-persatu ternyata ada di daerah lain yang tidak masuk itu protes.[1920]

Usulan Patrialis tersebut dipertanyakan oleh Ali Masykur Musa sebagai berikut.

Apakah istilah desa, dusun, marga, negara itu harus eksplisit, tidakkah perlu ada satu kalimat saja yang mencakup sebutan-sebutan adat seperti itu.[1921]

Terhadap dua pandangan tersebut, Hobbes Sinaga dari F-PDIP sepakat dengan pandangan Ali Masykur Musa. Hobbes mengatakan sebagai berikut.

Pak Pimpinan, saya sependapat dengan apa yang disampaikan oleh Pimpinan, sebaiknya butir tujuh ini kita bagi dua, yang pertama yang kita hargai adalah masalah hukum adatnya, yang kedua ada daerah-daerah otonom tertentu yang mendapatkan predikat istimewa, contohnya seperti Jogja, Aceh, dan Papua yang saya dengar, otonomi khusus itu namanya. Karena itu, ini sebaiknya kita bagi dua kalau saran saya begini.

Mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat, riwayatnya, untuk mengatur kemasyarakatannya berdasarkan hukum adatnya itu. Kata pemerintah bukan kata negara. Ya

[1919] *Ibid*.
[1920] *Ibid*.
[1921] *Ibid*.

> tetap masyarakatnya sendiri. Yang kedua, ini kita berbicara tentang seperti untuk kita menyebut itu tadi. Jangan sampai ada kampung saya di Kajeroan, di Cikokol sana tidak diakui. Lalu yang kedua negara mengakui keberadaan daerah otonom yang bersifat khusus dan istimewa yang telah diatur dengan undang-undang. justru jangan sampai ada lagi, kita sudah cukup punya Jogja, punya Papua sama punya Aceh, sudah jangan sampai ada lagi. Yang lain sama. Jadi, makanya sudah diatur, tutup saja di sini maksud saya. Sudah ada Tap MPR.[1922]

Ali Masykur Musa selaku Ketua rapat memberi tanggapan sebagai berikut.

> Sebetulnya ini substansinya sama. Cuma yang pertama itu menghormati dan istilah di sini negara mengakui. Perbedaannya di situ kemudian yang pertama itu dijadikan satu ayat, kalau inikan menjadi dua ayat, sebetulnya hak usul, sebetulnya bisa satu ayat, tapi dua substansi tadi, substansi satu adalah masyarakat hukum adat dan itunya dan yang kedua adalah penyebutan atau predikat itu.[1923]

Usulan perbaikan juga disampaikan oleh I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP. Berikut usulan dari Palguna.

> ...yang pertama marga, dusun itu dibelakang marga, marga lebih dulu baru dusun. Nanti dulu itu disempurnakan ketua, jadi kita juga harus mengerti bahwa marga itu terdiri dari dusun, kalau huta dibelakangnya huria, kalau tidak salah, dan nagari dibelakangnya kampung. Itu asal-usulnya. Jadi...[1924]

Sedangkan M. Hatta Mustafa dari F-PG mengusulkan usulan sebagai berikut.

> Boleh kepada yang mengusul saya tanya, kalau hak wilayah itu diganti dengan hak-hak yang melekat padanya itu bagaimana, sebab ada nanti yang pengertian sebenarnya itu hak adat tapi tidak digolongkan hak ulayat. Hak adat sebenarnya itu, hak-hak lain yang melekat padanya. Dan hak-hak lain.[1925]

Setelah mendengarkan pendapat di atas, Ali Masykur Musa mengatakan: "Oke kalau begitu, yang pertama kita

[1922] *Ibid.*, hlm. 26 – 27.
[1923] *Ibid.,* hlm. 27.
[1924] *Ibid.*
[1925] *Ibid.*

elaborasi dua sub ayat, dan setuju."

Namun, usulan tersebut ditentang oleh Asnawi Latief dengan pernyataan sebagai berikut.

> Dalam lobi tidak ada istilah ini, kita tetap harus konsisten pada ini. bahwasanya hilang desa, marga, dusun, nagari, karena itu terlalu rinci, itu saya setuju. Tapi, dengan kata-kata yang sudah umum itu, itu sudah mencakup sebetulnya, hak istimewa menyangkut soal daerah istimewa. Apalagi masih akan diatur oleh undang-undang, kenapa mesti ada dua sub ayat lagi, itu menyimpang dari hasil lobi kita.[1926]

Terhadap usulan dari Asnawi, Ali Masykur Musa kemudian memberi jawabab sebagai berikut.

> Yang ketiga, jadi betul menurut Pak, kalau tidak salah Pak Asnawi, strip yang pertama, itu sebetulnya sudah sama dengan atas, cuma lebih jelas. Penggantian dari sebutan-sebutan itu, kemudian yang khusus dan istimewa itu tidak perlu lagi, yang strip kedua itu.[1927]

Sementara itu, Hobbes Sinaga dari F-PDIP mengusulkan usulan sebagai berikut.

> Kalau untuk kalimat yang kedua itu ada kita memberikan wadah, ada fakta bahwa daerah itu sudah ada Daerah Istimewa Jogjakarta, yang menurut Pak Luthfi tadi yang pemilihan gubernurnya tidak melalui undang-undang ini karena kita sudah mengakui ada yang istimewa, jadi kalau misalnya anak gubernur tugas sekarang harus menjadi gubernur, karena dia adalah....itu adalah suatu keistimewaan. Dan undang-undang mengikuti. Sedangkan mengenai kekhususan seperti Aceh dan Papua itu di Undang-Undang Dasar itu mengakui.[1928]

Pendapat Hobbes tersebut ditanggapi Ali Masykur Musa sebagai berikut.

> Kalau nanti ada undang-undang lagi harus istimewa lagi. Maaf kalau ada daerah yang menuntut. Kita juga punya keistimewaan. Untuk sementara begini Pak, jadi yang yang diatur dengan undang-undang, bila undang-undang kalau DPR-nya tidak mau buat ya juga tidak jadi.[1929]

[1926] *Ibid*.
[1927] *Ibid*.
[1928] *Ibid*., hlm. 28.
[1929] *Ibid*.

Menurut Hamdan Zoelva dari F-PBB, seharusnya ada pemahaman terhadap butir 7 tersebut, sebagai berikut.

> Tidak saya hanya mau membuktikan pertanyaan saja ini, ini menyangkut Ayat (7), ayat poin 7 ini. Hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa, artinya yang dicakup dalam pasal ini adalah hanya hak asal-usul dalam daerah istimewa. Bukan hak asal-usul dalam daerah yang bukan daerah istimewa. Artinya kalaupun masuk nagari tidak termasuk dalam arti poin Pasal 7 ini karena dia bukan daerah istimewa. Ini struktur kalimatnya perlu kita dalami, jangan sampai sembarangan kita ini. Terima kasih.[1930]

Terhadap pandangan tersebut, Ali Masykur Musa mengatakan sebagai berikut.

> Ayat yang pertama, ayat semula itu dihapus, karena ada keinginan tidak usah sampai nyebut hal-hal yang bersifat suku itu, dengan istilah suku karena suku kita banyak. Kemudian muncul dua sub ayat itu yang substansinya oleh Pak Patrialis diterjemahkan oleh Pak Ruki, jadi kalau disetujui sub Ayat (2) itu maka yang di atas menjadi hilang.[1931]

Selanjutnya, Hamdan Zoelva menambahkan dengan penjelasan sebagai berikut.

> Jadi, ini pertanyaan seobjek ya, satu lagi yang point terakhir. Negara mengakui keberadaan daerah otonomi yang bersifat khusus dan istimewa. Apa tidak terbalik negara mengakui keberadaan Daerah Istimewa yang bersifat otonom dan khusus. Apa dibalik begitu, kalau saya bilang yang tepat itu sebenarnya dibalik. Jadi bukan daerah otonom yang bersifat khusus atau istimewa tapi daerah istimewa yang bersifat khusus dan otonom. Kalau pengertian yang disampaikan oleh Pak Ruki tadi.

Terhadap rumusan Ayat (7) tersebut, Syarif Hidayat Alaydrus dari F-PKB, mengusulkan sebagai berikut.

> Bagaimana kalau redaksinya yang Ayat (7) ini hak-hak asal-usul itu dalam daerah-daerah yang bersifat di sini mungkin tidak istimewa, khusus, hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat khusus, dihormati oleh negara yang pelaksanaanya diatur dengan undang-undang, karena

[1930] *Ibid*.
[1931] *Ibid*.

daerah yang istimewa dan khusus nanti tentu saja akan diatur dalam undang-undang otonomi.[1932]

Oleh Ali Masykur Musa pendapat tersebut ditolak. Ali Masykur mengatakan sebagai berikut.

...istilah istimewa itu perlu ada bahwa itu sejarah bangsa republik.[1933]

Sementara itu, Hatta Mustafa menolak apabila ada tambahan ketentuan yang mengatakan sebagai berikut.

...ini sangat riskan untuk negara kita. Karena apa, karena kita lihat di Irian, itu orang irian itu mengakui hak wilayahnya sejauh mata memandang dia naik ke itu dia bilang itu wilayah kami dan kalau itu terjadi, maka akan kacau negara kita ini semua menuntut hak wilayah itu menjadi pemerintahan sendiri, tambah kacau lagi, ini kira-kira. Kalau kita mau bahas nanti kita bahas lagi, tapi alternatif ini silahkan saja.[1934]

Kemudian Ali Masykur Musa mengatakan sebagai berikut.

Tidak kalau saya begini, netral Pak, jadi rumusan yang pertama itu ditiadakan, tapi *strip* yang pertama itu berhenti pada yang melekat kepadanya.[1935]

Taufiequrachman Ruki dari F-TNI/Polri menanggapinya sebagai berikut.

Jangan dihapus, kalau di yang pertama itu negara menghormati, tidak memberikan untuk mengatur tata kemasyarakatanya sendiri. Itu bahaya.[1936]

Agar tidak terjadi kesalahpahaman, Ali Masykur Musa kemudian membacakan rumusannya sebagai berikut.

Pak Ruki, rumusannya menjadi begini, negara menghormati masyarakat hukum, adat dan hak-hak ulayat atau hak-hak yang melekat kepadanya titik. Jadi untuk mengatur tata kemasyarakatanya sendiri itu, jadi kalau saya begitu netral tapi mengena, karena bahasa ini seperti itu.[1937]

[1932] *Ibid*., hlm. 28 – 29.
[1933] *Ibid*., hlm. 29.
[1934] *Ibid*.
[1935] *Ibid*.
[1936] *Ibid*.
[1937] *Ibid*.

Taufiequrrachman Ruki kemudian menyatakan dasar gagasannya sebagai berikut.

> Saya melemparkan gagasan pemikiran ini untuk memecah yang dua. Yang ini sudah saya lemparkan menjadi suatu hak umum, jadi kalau memang kesepakatannya mau dirubah silahkan....Yang kedua yang menyangkut masalah substansi justru yang saya khawatirkan, kalau diatur TAP-TAP pemerintahan inikan ada masyarakat, ada strukturnya. Struktur kemasyarakatanya begini, hukumnya begini itu sudah lengkap semua. Simpur cahaya sudah jelas. Bagaimana caranya hak-hak marga itu akurat.[1938]

Selanjutnya, Ali Masykur Musa menjelaskan bahwa rumusan ayat tersebut untuk menghormati dari sistem yang sudah ada, bukan menyuruh. Ali Masykur menjelaskannya sebagai berikut.

> Tapi ini Pak, sifatnya kita adalah menghormati sebagai bagian dari sistem mereka. Bukan kita justru menyuruh. Ketika yang sudah ada kita hormati, tetapi kalau yang melekat kepadanya untuk itu ada kalimat aktif, apa-apa kepadanya titik. Negara mengakui diganti menghormati. Itu baru.[1939]

Kemudian, I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP bertanya sebagai berikut. "Kalau tidak diimplementasinya bagaimana itu." Kemudian, Taufiequrrachman Ruki menjawab sebagai berikut.

> Kalau saya menyarankan sebaiknya kata *melindungi* dan *mengakui* itu tetap, tetapi *untuk mengatur* itu hilang. Tapi di atas juga tidak menghormati, tapi mengakui dan melindungi.[1940]

I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP menanggapinya sebagai berikut.

> Karena itu kewajiban negara untuk mengakui yang diperintahkan oleh konstitusi. Untuk mengakui keberagaman itu.[1941]

Sedangkan Hobbes Sinaga dari F-PDIP mengusulkan

[1938] *Ibid*.
[1939] *Ibid.*, hlm. 29 – 30.
[1940] *Ibid.*, hlm. 30.
[1941] *Ibid*.

sebagai berikut.

> Ini kalau ini netral, tidak ada hal-hal yang bahaya begitu, tapi kalau menghormati terlalu pasif. Hanya hormat saja begitu. Tadi sebenarnya saya berbisik-bisik dengan Pak Taufiq, untuk menggabungkan yang *strip* satu dengan yang di atas, jadi negara mengakui dan melindungi hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa serta masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya atau hak-hak yang melekat kepadanya. Jadi artinya menggabungkan yang ini dengan yang di atas. Jadi dari sana negara mengakui dan melindungi hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.[1942]

Selanjutnya Taufiequrrachman Ruki memberikan pandangan tentang kalimat di Ayat (7), sebagai berikut.

> Ini begini sebetulnya Pak Hobbes ya, kalimat yang di Ayat (7) ini mengatur dua hal yang saling berbeda. Di satu sisi dia mengatur ada daerah-daerah yang bersifat istimewa di satu sisi dia mengatur juga tentang daerah-daerah adat. Yang memang merupakan asal-usul terbentuknya republik ini. Jadi, ada dua yang diatur ini, makanya dengan pemikiran itu kalimat ini saya pecah.[1943]

Ali Masykur Musa kemudian mempertemukan usulan-usulan para peserta rapat, sebagai berikut.

> Oke beginilah, ini waktu ya, memang ini perlu waktu. Jadi, yang pertama hilang, yang pertama hilang hak usul-usul itu. Itu ke bawah di-*del* menjadi dua sub ayat cuma yang pada strip kedua itu tadi ada bicara Pak Asnawi. Negara mengakui keberadaan daerah istimewa yang bersifat otonom dan khusus. Bukan daerah istimewa *kan*, sebutannya istimewa dulu lalu khusus dan otonom begitu *lho*, bukan daerah otonom yang khusus dan istimewa, bahasanya *kan* begitu. Jadi, kalau pak Asnawi mengatakan negara mengakui keberadaan daerah istimewa yang bersifat khusus dan otonom, yang telah diatur dengan undang-undang, jadi dibalik saja begitu. Karena yang sebetulnya *stresing* dari Pak Ruki kan istimewanya.[1944]

Setelah Ali Masykur selesai menjelaskan perbedaan pendapat di antara anggota Tim, Hatta Mustafa dari F-PG

[1942] *Ibid*.
[1943] *Ibid*.
[1944] *Ibid*.

memberi usulan sebagai berikut.

> ...menurut saya usulan Pak Hobbes tadi, yang hak usul-usul dalam daerah istimewa itu, seharusnya masuk dikalimat kedua.[1945]

Pendapat tersebut disambut oleh Ali Masykur dengan pernyataan sebagai berikut.

> ..*Lha iya*, negara mengakui keberadaan daerah istimewa yang bersifat otonom dan khusus."[1946]

Taufiequrrachman Ruki dari F-TNI/Polri kemudian mengatakan sebagai berikut.

> Daerah yang memiliki hak-hak asal-usul sebagai daerah istimewa. Betulkan, *kan* mengakui yang hak asal-usulnya itu.[1947]

Pendapat tersebut ditimpali oleh Ali Masykur Musa sebagai berikut.

> Daerah istimewa itulah akhirnya melahirkan otonom dan khusus.[1948]

Atas perdebatan otonom dan istimewa, Patrialis Akbar menyatakan sebagai berikut.

> Bukan, bukan, jadi kalaupun dia tidak istimewa dia tetap otonom juga, itu *lho*.[1949]

Pendapat-pendapat tersebut kemudian dirumuskan oleh Ali Masykur Musa selaku Ketua rapat sebagai berikut.

> Yang poin kedua ya! Negara mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Yang bersifat istimewa dan khusus. Khusus dan istimewa, ya sudah. Yang diatur dengan undang-undang. Oke di-*print*.[1950]

Taufiequrrachman Ruki dari F-TNI/Polri menanggapi rumusan tersebut sebagai berikut.

> Yang atas itu hak asal-usul itu *nyelip gitu lho*, melindungi hak asal-usul....[1951]

[1945] *Ibid.*, hlm. 31.
[1946] *Ibid.*
[1947] *Ibid.*
[1948] *Ibid.*
[1949] *Ibid.*
[1950] *Ibid.*
[1951] *Ibid.*

Menurut Ali Masykur, bahasa yang digunakan berkaitan dengan asal-usulnya.

> Tidak, seperti semula tadi, tidak usah. Bahasa yang pertama tadi apa itu? Ya sudah itu, ini aslinya itu. Masyarakat hukum adat dan ulayat itukan asal-usul. Di-*print* dulu yang ini.[1952]

Pendapat Ali Masykur tersebut ditentang oleh Hobbes Sinaga sebagai berikut.

> Tidak, semuanya masarakat hukum adat dan hak asal-usul itu pak. Ini kan persoalan bangsa ini yang paling lama di bidang hukum. Terus terang saja di bidang hukum itu selalu katakan ini meresahkan hukum adat. Hukum adatnya kapan belum kelihatan, tidak pernah. Oleh karena itu, negara mengakui dan melindungi. Jadi artinya bukan di asal-usul dia.[1953]

Kemudian Ali Masykur Musa mengatakan rumusan materi Pasal 18 sebagai berikut.

> Negara mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat dan hak-hak ulayat atau hak-hak lainnya yang melekat. Masyarakat hukum adat itu adalah gabungan dari sistem kemasyarakatan sendiri dan hukum adat itu sendiri. Jadi dua-duanya masuk.[1954]

Setelah itu, rapat ditutup. Hasil Rapat Tim Perumus tersebut akhirnya di bawa ke Rapat Sikronisasi PAH I BP MPR, 12 Juli 2000. Pada kesempatan tersebut, Jakob Tobing bertindak sebagai Ketua rapat.

Pada awal pembicaraan, Jakob Tobing menawarkan apakah alternatif satu bisa disetujui. Jakob mengatakan sebagai berikut.

> Kemudian pasal berikutnya apakah ini memang tempatnya di sini? Pada waktu kita bicara ini mungkin masalah pemerintahan daerah, ini belum kita bicarakan. Jadi, kami hanya mengusulkan, pasal ini dipindah pembicaraannya pada Pemerintahan Daerah yaitu Hal Keuangan Negara dan perimbangan keuangan pusat dan daerah selanjutnya diatur dengan undang-undang. Supaya jangan terputus

[1952] *Ibid*.
[1953] *Ibid*.
[1954] *Ibid*., hlm. 32.

> materinya dengan kalau mata uang nanti itu larinya juga yang mengeluarkan dan mengedarkan itu Bank Sentral. Ini lebih cocok masuk ke dalam Pemerintahan Daerah, jadi kita *drop* dulu.[1955]

Usulan Jakob Tobing tersebut ditanggapi oleh Hatta Mustafa dari F-PG. Hatta mengusulkan sebagai berikut.

> Sebenarnya yang saya usulkan sudah disampaikan oleh Saudara Ketua. Jadi, memang kami berpendapat, bahwa sehubungan atau perimbangan keuangan di antara pusat dan daerah, itu sebaiknya masuk di dalam bab mengenai Pemerintahan Daerah atau mengenai Otonomi Daerah. Terima kasih.[1956]

Sedangkan Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP mengusulkan agar keuangan daerah diatur tersendiri dari pengaturan keuangan pusat. Ali Hardi menjelaskan sebagai berikut.

> Memang di sini ada dua permasalahan. Jadi, masalah keuangan negara yang sifatnya nasional dan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Jadi menurut hemat kami, kalau kita mau memisahkan pemerintahan pusat dan daerah itu berkaitan dengan otonomi daerah, tapi tetap hal keuangan daerah itu harus diatur sendiri, karena dia ada keterkaitan dengan mata uang. Dan selanjutnya yang berkaitan dengan pengaturan mengenai keuangan negara, saya kira banyak atributnya. Oleh karena itu, kalau dipisah, keuangan negara tetap di sini dan keuangan pusat dan daerah ke otonomi, ke pemerintahan daerah.[1957]

Penyampaian Ali Hardi Kiaidemak tersebut diinterupsi oleh Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB sebagai berikut.

> Interupsi saudara pimpinan. Boleh tidak saya minta Pak Ali Hardi menjelaskan pada kita yang dimaksud hal keuangan negara itu apa saja? Karena judul babnya Hal Keuangan Negara yang isinya adalah macam-macam. Jadi kalau di sini ada kata-kata Hal Keuangan Negara, itu apa lagi?[1958]

Atas interupsi tersebut, Jakob Tobing selaku Ketua rapat mengatakan sebagai berikut.

Mungkin Pak Ali Hardi, tolong di-*elaborate* sedikit,

[1955] Risalah Rapat Sikronisasi PAH I BP MPR, 12 Juli 2000, hlm. 20.
[1956] *Ibid*.
[1957] *Ibid*.
[1958] *Ibid*.

> sehingga misalnya kalaupun ada sebagian yang tinggal di sini, itu memang cocok. Sedangkan khusus yang menyangkut perimbangan keuangan pusat dan daerah itu masuk ke Pemerintahan Daerah. Atau saya lewati dulu Pak Ali Hardi, nanti kembali Pak Ali Hardi akan jelaskan. Pak Fuad silakan.[1959]

Selanjutnya Fuad Bawazier dari F-Reformasi menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> Ini memang ada dua hal, betul yang dikatakan oleh Pak Ali, dua hal yang beda. Yaitu kalau dalam Undang Undang Dasar aslinya, ada kata-kata begini di Ayat (4) nya, "Hal Keuangan Negara selanjutnya diatur dengan Undang-Undang". Ini tetap harusnya tinggal di sini, mengikuti seperti yang lama. Soal perimbangan keuangan pusat dan daerahnya itu yang dipindahkan. Kalau mau bertanya hal keuangan negara yang lainnya apa, itu banyak. Masalah akuntansi diatur, penerimaan negara bukan pajak, masalah penyelenggaraan pengeluaran negara, itu banyak betul Undang-Undang yang berkaitan dengan hal keuangan negara selanjutnya, jangan dibaca pusat atau nasional. Jadi penambahan perimbangan keuangan itu benar, tapi dari sana yang ini tetap seperti aslinya saja.[1960]

Usulan Fuad Bawazier tersebut akhirnya diterima oleh anggota yang lain, bahwa mengenai pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah diatur di dalam bab pemerintahan daerah.

Pembicaraan mengenai Pemerintahan Daerah kembali berlangsung pada Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR, 17 Juli 2000. Pada rapat tersebut, Jakob Tobing masih menjadi Ketua rapat. Pada awal pembicaraan, Jakob mengatakan sebagai berikut.

> Tim Perumus itu dokumen tanggal, halaman 1, 31 Mei. Mengenai judul ini ada dalam kurung, walaupun sebenarnya yang diatur di sini bukan hanya sistem. Karena, misalnya negara mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat, saya rasa itu tidak tergolong kepada sistem itu. Mungkin lebih cocok kalau disebut pemerintahaan daerah, tetapi nanti kita selesaikan setelah isinya selesai.

[1959] *Ibid*., hlm. 20 – 21.
[1960] *Ibid*., hlm. 21.

> Mengenai Pasal Pertamanya Ayat (1), (2), (3), itu dalam Tim Perumus sama sekali tidak ada perbedaan. Jadi, ini bisa kita tetapkan ya. (ketok 1 x).[1961]

Lebih lanjut, Jakob mengatakan: "Sementara mengenai ayat (4) itu ada 2 alternatif."

Sebelum Jakob Tobing melanjutkan pembicaraan, Pataniari Siahaan dari F-PDIP mengingatkan sebagai berikut.

> ...Ayat (7) juga tidak ada alternatif Pak. supaya pasal-pasal yang sudah tidak ada alternatif atau yang sudah disetujui dikumpulkan dahulu agar jelas, pasal apa saja yang perlu pembahasan dan pasal yang tinggal "ketok palu" saja.[1962]

Usulan tersebut direspon oleh Jakob Tobing dengan mengetok palu pertanda Ayat (7) sudah disepakati. "...jadi Ayat (7)-nya juga sudah ya. Ketok 1 x."

Pembahasan selanjutnya berkaitan dengan Ayat (4). Jakob Tobing mengatakan bahwa salah satu masalah pokok yang perlu dijawab oleh UUD yakni mengenai otonomi daerah, sebagai berikut.

> Ayat (4) ini apakah tidak lebih luwes sehingga hal ini tidak usah menjadi sandungan begitu ya. Karena salah satu, kembali lagi ini, saya mau merayu ini. Salah satu masalah pokok yang perlu dijawab adalah berkembangnya tuntutan dan aspirasi dan tuntutan daerah. Khususnya mengenai masalah otonomi. Yang di pertimbangkan atau disarankan dan kita rasa itu memang tepat untuk dijawab, untuk dimasukkan di dalam Undang-Undang Dasar. Sehingga masalah otonomi bukan lagi sekedar produk politik dari suatu masa. Tetapi, adalah sebuah prinsip di dalam membangun negara kesatuan kita. Oleh karena itu himbauan saya kalau bisa, alternatif-alternatif ini bisa kita hilangkan dan kita nanti dapat merembuk lebih lanjut pada tataran Perundang-undangan jadi undang-undang atau yang di bawahnya.

Lebih lanjut, Jakob Tobing mengemukakan alternatif-alternatif yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah. Berikut ini pertanyaan Jakob.

[1961] Risalah Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR, 17 Juli 2000, hlm. 22.
[1962] *Ibid*.

> Dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dalam Undang-Undang, salah satu alternatif yang mungkin adalah pemilihan langsung disamping pemilihan oleh DPRD. Atau pemilihan berdasarkan cara lain yang dianggap demokratis. Apakah kita bisa memilih Alternatif 2, bisa, belum. Tenang lagi dengan muka dingin, belum. Pak Ali Hardi...[1963]

Pertanyaan tersebut dijawab oleh Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP dengan jawaban setuju untuk memilih alternatif 2, yaitu; "Gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara langsung demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang." Lebih lanjut, Ali Hardi mengatakan bahwa fraksinya sependapat dengan alternatif 1 yang berbunyi; "Bupati, walikota dipilih dalam pemilihan umum lokal yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang. Ali Hardi mengatakan sebagai berikut.

> Kalau mengikuti posisi kami Fraksi PPP, adalah sesungguhnya pada posisi Alternatif 1. Tetapi, pada kesempatan ini kami ingin membuktikan bahwa Fraksi PPP itu tidak kalau seperti itu dalam segala hal begitu *lho*. Kecuali kalau memang ada aspiratif yang memang merupakan problema psikologis bagi kami, tentu kami memang sangat berhati-hati. Untuk masalah ini kami kaitkan dengan pembahasan kita selanjutnya, dimana kita akan kemungkinan besar memiliki Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, maka tentunya Gubernur-gubernur dan Walikota ini akan lebih banyak memberikan pandangan adalah Dewan Perwakilan Daerah begitu. Sehingga kami lalu kembali pada posisi dasar kami yang substansial Fraksi-fraksi kami untuk melepas Alternatif 1 dan bergabung pada Alternatif 2 begitu, terima kasih.[1964]

Sikap setuju dengan alternatif 2 juga disampaikan oleh M. Hatta Mustafa dari F-PG. Selengkapnya pernyataan tersebut sebagai berikut.

> Pemilihan langsung ini tempo hari memang dikaitkan juga dengan pemilihan Presiden secara langsung itu sebetulnya. Tadinya begitu. Tapi, kalau pengertian dipilih secara demokratis itu bisa juga nanti secara langsung ataupun tidak langsung itu berarti alternatif 2 juga bisa

[1963] *Ibid*., hlm. 23.
[1964] *Ibid*.

> diterima. Tetapi pengertian demokratis itu kan bisa secara langsung dan terbuka, tergantung undang-undang-nya. Kalau misalnya pengertiannya begitu barangkali juga kita bisa menerima Alternatif 2.[1965]

Pertanyaan Hatta tersebut dijawab oleh Jakob Tobing: "Saya rasa bukan barangkali lagi itu, sudah bisa." Kemudian Hatta menanggapi jawaban tersebut sebagai berikut.

> Karena sekarang ini undang-undang sudah menyatakan gubernur dan wakil gubernur, bupati, wakil bupati itu dipilih secara paket di dalam di DPRD Tingkat 1 itu. Jadi kalau pengertiannya demikian juga, artinya demokratis itu demikian bisa langsung dan tidak langsung, tetapi dalam pengertian paket itu barangkali bisa. Karena ini, tidak ada penjelasan, tidak penjelasan Undang-Undang Dasar kita itu tidak bisa menjelaskan apa-apa. Jadi, sebaiknya itu jelas.[1966]

Atas usulan tersebut, Jakob Tobing selaku Ketua rapat menanggapi sekaligus mengusulkan agar gubernur dipilih langsung oleh rakyat, tetapi wakilnya tidak perlu dipilih langsung. Jakob Tobing mengatakan sebagai berikut.

> Para wakil, itu mengikat diri kita dengan lebih dari satu. Belum tentu. Apakah tidak lebih baik begini, ada Daerah-daerah, bukan daerah. Ada negara-negara mempraktekkan sekedar ini, perbandingan. Gubernur itu memang dipilih langsung tetapi wakil tentu tidak. Jadi, memang di Presidennya dia pasangan kalau di gubernur *sih* tidak. Jadi apakah lebih baik kita itu agak lebih fleksibel saja. Toh undang-undang bisa mengatur itu kan tidak bertentangan. Hal lain adalah kita di depan, di depan atau di belakang itu. Di belakang ini sepakat. Kalau yang menyangkut seperti ini DPD Dewan Perwakilan Daerah itu harus didengar pertimbangannya begitu. Jadi ada dinamika demokratis di dalam. Jadi, diatur di dalam undang-undang itu barangkali bisa lebih.[1967]

Sementara itu, Alimarwan Hanan dari F-PPP meminta penegasan dari arti "dipilih secara demokratis", sebagai berikut.

[1965] *Ibid.*
[1966] *Ibid.*, hlm. 24.
[1967] *Ibid.*

> Sebagaimana pada waktu *the founding fathers* kita menyusun Undang-Undang Dasar. Terkenal dengan situasi kebatinan pada waktu mereka menyusun Undang-Undang Dasar. Suasana, saya takut itu nanti tertambah begitu saya rubah situasi. Lalu pada suasana ini pun. Ada sesuatu yang mempengaruhi kita di dalam rangka memilih alternatif perumusan-perumusan ini. Sekedar untuk diketahui kita bersama dan telah diketahui. Berbagai ekses dari pemilihan dan sistem Perundang-undangan kita tentang Undang Undang Otonomi Daerah ini. ternyata sudah sangat dirasakan oleh semua. Dan, akibatnya itu yang paling fatal yang terkenal dengan *money politic* sekarang, karena undang-undang yang sekarang itu pun digunakan secara bias oleh berbagai daerah. Pengertian dengan suara terbanyak dan dianggap itu demokratis ternyata diterjemahkan oleh berbagai daerah ada yang menterjemahkan arti terbanyak itu mayoritas, ada yang terbanyak itu tidak perlu mayoritas. Suasana kebatinan inilah yang harus kita rumuskan untuk tidak mengulangi lagi kejadian ini. Pilihan itulah yang harus kita lakukan pilihan sekarang. Kami mengerti seandainya suasana itu akan dapat terjamin dengan Alternatif ke-2, ya mari *monggo* begitu. Tetapi, kalau itu tidak akan banyak terjamin dalam mengatasi ini dengan alternatif ke-2 maka, ya sebagaimana kami sampaikan kami menawarkan alternatif pertama, begitu. Alasan-alasan tambahan yang perlu kami sampaikan.[1968]

Kekhawatiran yang diungkapkan oleh Ali Marwan Hanan di atas, ditanggapi oleh Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB, sebagai berikut.

> Pada dasarnya kami mendukung usul ke-2, hanya untuk memperkuat kekhawatiran pengusul alternatif 1. Apakah dalam alternatif 2 ini tidak bisa ditambahkan satu kata jadi gubernur, bupati dan walikota dipilih secara demokratis dan terbuka, yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang.[1969]

Usulan tersebut dipertegas lagi oleh Jakob Tobing dengan menanyakan: "Jadi terbukanya itu dinyatakan secara terbuka ya." Kemudian dijawab Seto sebagai berikut: "Jadi

[1968] *Ibid*., hlm. 24 – 25.
[1969] *Ibid*., hlm. 25.

maksudnya transparan begitulah, tidak perwakilan yang tertutup begitu."[1970]

Mempertimbangkan fenomena politik uang yang terjadi di berbagai daerah dalam pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD, Anthonius Rahail dari F-KKI, mengusulkan agar pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara langsung oleh rakyat. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Ini bicara mengenai gubernur, bupati, dan walikota. Menjadi hal yang sangat menentukan kehidupan bangsa kita ke depan dalam rangka cita-cita negara merdeka ini. ini ingin kami tekankan, karena selama ini pemilihan tidak langsung, dan akhir-akhir ini justru hasil pemilihan bupati dan gubernur setelah melaksanakan pemerintahannya ternyata tidak menunjukkan kemampuan yang berarti untuk membangun rakyat, dan nampaknya nanti yang susah juga adalah rakyat itu sendiri. Oleh karena itu, menyangkut tentang sistem pemilihan eksekutif ini memang perlu kita tetapkan secara benar apa yang menurut kata hati kita sekarang adalah terbaik untuk membangun bangsa dan negara ini. oleh karena itu kami melihat, bahwa contoh-contoh yang ada sekarang, kadangkala dengan sistem yang tidak langsung itu lalu bisa diatur akhirnya menghasilkan orang yang punya uanglah yang jadi. Itu adalah suatu fakta seperti itu.
>
> Oleh karena itu kami mengusulkan yang pertama di mana gubernur, bupati, dan walikota itu dipilih secara langsung. Saya yakin dan percaya, bahwa sudah cukup banyak kader-kader bangsa kita yang tersebar diseluruh tanah air hanya kesempatan yang barangkali perlu kita berikan, sehingga ada kompetitif yang sehat dalam rangka kita mempunyai kader pemimpin rakyat yang memang betul-betul teruji kepemimpinannya oleh penilaian yang secara terbuka, terima kasih Pak.[1971]

Sementara itu, Yusuf Muhammad dari F-KB menyatakan sebagai berikut.

> Kalau saya menyampaikan pendapat secara ringkas sebetulnya biarkan saja ini menjadi alternatif. Tapi, kalau

[1970] *Ibid*.
[1971] *Ibid*., hlm. 25 – 26.

> diinginkan berpendapat agak panjang ada beberapa hal yang perlu dipertanyakan. Apakah alternatif demokratis dalam alternatif 2 itu pengertiannya ketika kita mendiskusikan itu tidak langsung. Atau kemudian kita tafsirkan bahwa demokratis di situ memberikan dua kemungkinan. Itu ada ceritanya ketika kita menyebut itu, apa itu aspirasi yang menghendaki tidak langsung, atau itu aspirasi yang menginginkan disini hanya ada rumusan besar, tetapi dua kemungkinan itu tetap akan dimungkinkan dalam proses pengaturan undang-undang. Itu pertanyaan.
>
> Tapi kalau lebih panjang lagi, saya kira ketika kita tidak punya keberanian. Atau ketika kita agak khawatir Pemilihan Presiden secara langsung itu bisa berimplikasi macam-macam. Apa kita tidak perlu memulai keberanian kita itu dari tingkat yang lebih bawah. Di samping apa yang tadi disampaikan kenyataan-kenyataan, bahwa banyak pemilihan-pemilihan itu yang bermasalah. Yang inti masalahnya adalah hal-hal yang kemudian menunjukkan, bahwa proses demokrasi tidak jalan. Jadi masalahnya itu subtansial karena kemudian kebutuhan demokratis itu tidak jalan. Ini yang saya kira harus kita renungkan baik-baik. Dan karena itu saya kembali kepada urusan pendapat ringkas saya biarkan itu begitu.[1972]

Perdebatan definisi demokratis dalam alternatif 2 di atas, ditinggalkan untuk sementara waktu. Slamet Effendy Yusuf dari F-PG mengusulkan agar ada penambahan satu ayat lagi yang mengatur mengenai kedudukan gubernur, bupati dan walikota. Slamet memberikan penjelasan tersebut sebagai berikut.

> Saya tidak ingin memasuki persoalan bagaimana menyelesaikan alternatif 1 maupun alternatif 2. Tetapi, saya ingin membuka wacana bahwa ketika kita bicara mengenai gubernur, bupati, dan walikota dipilih dengan cara seperti apa. Saya merasa itu meloncat itu tiba-tiba bicara gubernur, bupati dan walikota. Walaupun di dalam otak kita sudah tahu yang namanya gubernur itu pemimpin provinsi, yang namanya bupati pemimpin kabupaten, yang namanya walikota itu pemimpin kota. Tetapi, apakah tidak baik kalau kita mencoba memikirkan 1 ayat baru, yang berkaitan dengan pimpinan di masing-masing daerah. Di pasal ini di Ayat (1) dikatakan, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah yang disebut provinsi,

[1972] *Ibid.*, hlm. 26.

> kabupaten dan kota-kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Bagaimana kalau sebelum ayat mengenai daerah otonomi memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang atau dipilih melalui pemilihan umum itu. Ada ayat baru dan ini saya minta maaf karena ini pernah ada yang mengusulkan tapi saya membuka wacana. Ada ayat baru yang mengatakan bahwa provinsi dipimpin oleh gubernur dibantu oleh wakil gubernur dan seterusnya, kabupaten dipilih dipimpin oleh bupati dan dibantu oleh wakil bupati dan seterusnya begitu, sehingga ketika kita bicara mengenai pemilihan itu kita sudah apa, sudah tahu yang dimaksud dengan gubernur itu adalah pimpinan provinsi. Walaupun saya tahu, kita semua sudah tahu yang namanya gubernur pimpinan provinsi, tetapi inikan konstitusi begitu. Saya hanya membuka wacana, Saudara Ketua rapat dan Saudara-Saudara sekalian.[1973]

Asnawi Latief dari F-PDU melihat kata demokratis dalam alternatif 2 akan membuka dua peluang pemilihan, yaitu dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD. Berikut usulannya.

> Saudara Pimpinan Fraksi kami dari awal, yang menyangkut Presiden itu mengusulkan Presiden itu dipilih langsung. Dengan bermacam-macam varian yang akhirnya di Anyer tidak tersepakati. Sepintas lalu yang menyangkut Bupati dan Gubernur ini, Gubernur, Bupati dan Walikota, dengan rumusan secara demokratis memang dimungkinkan ada 2, hal baik secara langsung maupun melalui DPRD, tetapi tidak bisa menjamin bahwa bunyi alternatif 2 itu seperti itu. Jadi saya condong, karena tidak bisa ada jaminan sedangkan fraksi kami mengusulkan itu dipilih langsung, ya seperti ini saja terima kasih.[1974]

Melihat perdebatan yang begitu panjang dan belum menghasilkan kesepatakan tersebut, Jakob Tobing selaku Ketua rapat, meminta para anggotanya untuk berfikir mendalam dan arif agar tercapai kesepakatan. Selengkapnya pernyataan Jakob sebagai berikut.

> Jadi, kelihatannya ada perubahan sedikit, tetapi tidak menyelesaikan alternatif ini. Saya kembali meminta kearifan kita untuk mempertimbangkan dengan dalam-

[1973] *Ibid.,* hlm. 26 – 27.
[1974] *Ibid.*, hlm. 27.

> dalam, merenungkannya kembali ini barangkali bisa saya ajak teman-teman untuk berpendapat termasuk hal yang sangat dibutuhkan menjawab begitu banyak aspirasi dan tuntutan otonomi. Jadi, pemerintahan daerah yang otonomi demokratis dalam negara kesatuan. Jika kita pada tahap ini masih berada pada posisi ada ayat-ayat yang merupakan bagian dari satu kesatuan, ada ayat-ayat yang masih alternatif. Sangat tidak tertutup kemungkinan bahwa keseluruhannya bab ini akan mengalami paling tidak penundaan. Dan kita tahu kebetulan sesuai dengan semangat zamannya yang waktu itu memang sangat-sangat kita kolonial dan patriot. Naskah aslinya, Undang-Undang Dasar 1945 tidak bicara soal ini. Ini kami menghimbau, jadi kalau dalam istilah yang bijaksana yang kita pakai pada waktu kita mulai sinkronisasi adalah ini termasuk yang bukan soal kita inginkan terutama, tetapi ini termasuk kategori yang kita butuhkan. Sama waktu kita berusaha sekuat tenaga agar DPR itu akhirnya bisa mencapai kesepakatan. Jadi, pada waktu tahap pertama bulan Oktober kita bisa memproposionalkan kekuasaan kepresidenan yang dianggap berkelebihan pada masa-masa yang lalu. Kita waktu itu bersepakat untuk selanjutnya berusaha juga agar *checks and balances* yang memadai pun dapat kita berdirikan pada perubahan yang kedua ini, begitu. Jadi, itu sekedar himbauan, kalau sudah dihimbau misalnya, karena pertimbangan-pertimbangan tertentu masih ya beginilah alternatifnya, tugas penghimbauan saya sudah saya lakukan, begitu. Pak Amidhan, Pak Happy, Pak, tadi sempat begini sedikit, tidak jadi.[1975]

Yusuf Muhammad dari F-KB meminta konfirmasi dari Ketua rapat, sebagai berikut.

> Saya cuma mau konfirmasi saja. Sebetulnya makna penghimbauan itu untuk merenung secara dalam dan segala macam, apa artinya hanya supaya yang bertahan di alternatif 1 itu bersatu dalam alternatif 2. Kalau itu terjemahannya saya keberatan.

Permintaan Yusuf Muhammad tersebut dijawab oleh Jakob Tobing: "Terjemahannya adalah supaya alternatif 1 dan 2 itu menjadi 1 saja." Akhirnya Yusuf Muhammad mengatakan: "Kalau itu saya setuju."[1976]

[1975] *Ibid*.
[1976] *Ibid*.

Sementara itu, Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG tidak mempermasalahkan apakah itu pemilihan langsung atau tidak langsung, yang penting adalah pengaturan indikator-indikator pemilihan tersebut. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Dalam pembicaraan kita kemarin ini, ketika kita membicarakan masalah pemilihan Presiden langsung dan tidak langsung. Kita sampai kepada suatu titik bahwa kelihatannya sulit mempertemukan langsung dan tidak langsung. Kenapa sulit, karena kita berbicara masih dalam konteks simbol, simbol langsung dan simbol tidak langsung. Padahal, sebetulnya yang ingin kita bicarakan adalah bukan perkara langsung atau tidak langsungnya. Tetapi, adalah bagaimana meningkatkan kualitas berdemokrasi. Oleh karena itu, kalau tidak salah kemarin ini kita sampai kepada suatu kesepakatan-kesepakatan, bahwa persoalannya adalah bukan kita berbicara masalah pemilihan langsung atau tidak langsung. Tetapi, indikator-indikator apa yang bisa kita tampilkan supaya pemilihan itu bersifat demokratis. Saya kira demikian juga dengan tentang alternatif 1 dan 2 yang sedang kita bicarakan ini. kalau menurut pandangan saya sama dengan apa yang disampaikan oleh kawan-kawan tadi, pengertian demokratis itu sebetulnya mencakup, mengakomodasi. Pikiran-pikiran kita misalnya termasuk juga apa yang disampaikan oleh Pak Seto tadi, kalau misalnya demokratis itu sudah pasti terbuka, begitu. Nanti kalau tambah terbuka tambah lagi jurdil, tambah lagi dan lain-lain dan apa namanya poin-poin yang lain. Tetapi yang lebih penting lagi menurut pandangan saya sekarang ini dalam konteks gubernur, bupati, dan walikota ini kelihatannya memang harus berkolerasi dengan otonomi daerah dalam kontek pemberdayaan DPRD. Mungkin itu bisa apa namanya bisa berlanjut kalau kita teruskan sampai kita membahas menyinggung sedikit demi sedikit tentang Undang-Undang No. 22.[1977]

Selanjutnya, Jakob Tobing selaku Ketua rapat, memetakan pendapat-pendapat yang sedang berkembang. Berikut pemetaan pendapat tersebut.

> Pada waktu kita membahas tentang pemilu ada hal yang baik kalau untuk kita catat kembali, yaitu pada waktu

[1977] *Ibid.*, hlm. 28 – 29.

kita membicarakan, apakah sistem pemilihan umum itu proporsional *one man one vote* atau distrik. Akhirnya, mengatakan ya kita sepakat itu untuk dijadikan suatu wacana perdebatan materi perundang-undangan di DPR, begitu. Sehingga materi Pemilu bisa kita selesaikan, begitu, di Undang-Undang Dasarnya karena sudah ada jangkarnya, begitu. Jadi, dalam hal ini kelihatannya kita masih berpendapat ada yang ingin dalam hal ini beberapa teman Pak Yusuf dan Pak Anthonius menghendaki secara tegas-tegas sudah harus pemilihan itu langsung. Pak Asnawi juga ya, langsung. Sedangkan beberapa teman yang lain mungkin berpikiran juga langsung tapi itu bisa diatur dalam Undang Undang, begitu. Sementara yang lain juga menganggap ya tidak usah langsung lewat DPRD, yang penting demokratis, dan itu diatur dalam Undang-Undang. Dan kalau misalnya pengaturan itu cukup jelas di dalam ayat di dalam Undang-Undang Dasar ini maka pada dasarnya Fraksi Persatuan Pembangunan juga tidak keberatan, begitu. Asal jelas bahwa itu memang harus demokratis, begitu.

Sekali lagi saja, satu *round*, apakah ada kemungkinan kita terus terangnya berpihak saja, berpihak kepada apakah ada kemungkinan alternatif dua dengan perkuatan kita bisa sepakati, atau kita tetap saja pada dua alternatif?[1978]

Valina Singka Subekti dari F-UG mengemukakan usulannya sebagai berikut.

Saya berpendapat bahwa sebetulnya soal keinginan untuk melakukan pemilihan bupati atau gubernur secara langsung atau tidak langsung, itu punya korelasi dengan soal perubahan sistem yang akan kita lakukan. Jadi, dalam satu kerangka besar. Jadi, bukan sesuatu yang parsial sifatnya. Jadi, makanya pembahasannya itu tidak boleh setengah-setengah, dipisahkan antara soal dari mulai soal sistem pemilihan umum kemudian sistem pemilihan Presiden, juga dengan soal keinginan untuk melakukan pemilihan langsung atau tidak langsung soal bupati dan gubernur, karena memang ini satu kaitan. Kalau kita ingin melakukan satu perubahan sistem, kita ingin melakukan semua dalam satu kerangka pemilihan langsung mulai dari sistem Pemilu-nya dari proporsional diubah menjadi distrik, kemudian pemilihan Presidennya menjadi langsung,

[1978] *Ibid.*, hlm. 29.

> maka memang sebaiknya pemilihan bupati dan gubernurnya itu pun juga dilakukan secara langsung. Oleh karena kita sampai saat ini belum ada keputusan atau konsensus bulat mengenai soal mekanisme sistem apa yang akan kita putuskan mengenai soal sistem pemilihan Presiden, maka memang ini juga tidak bisa, tetapi dengan catatan apakah pemberlakuan dari pasal ini akan diberlakukan setelah pengesahan Sidang Tahunan ataukah akan diberlakukan untuk tahun 2004? Karena dalam bayangan saya sebetulnya F-UG itu kan sebetulnya bukan tidak setuju pemilihan Presiden langsung, tapi kita setuju cuma kan soal waktu dan *voting*-nya itu kapan, begitu kan. Kalau dalam bayangan saya itu, kami itu, itu dilakukan secara bertahap, jadi dalam satu sistem yang bertahap. Jadi, mungkin tidak tahun 2004 tapi tahun 2009. Oleh karena itu, mesti ada perbaikan-perbaikan sistem mulai dari sistem Pemilunya kita rombak secara langsung tahun 2004, kemudian setelah itu masyarakat kita dibiasakan secara langsung untuk memilih bupati secara langsung, gubernur secara langsung, kemudian nanti akan berujung pada sistem pemilihan Presiden langsung misalnya kalau kita putuskan untuk tahun 2009. Jadi, sebetulnya ini tergantung dari semua hal yang saya bicarakan tadi. Mungkin solusinya, saya tidak tahu apakah ini bisa atau tidak menjadi solusi untuk ayat ini dijadikan satu alternatif mungkin demokratis dalam kurung langsung atau tidak langsung, bisa tidak begitu? Jadi, gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis dalam kurung langsung tidak langsung karena itu berkaitan dengan soal keputusan kapan pemberlakuan itu nantinya, kalau mungkin itu bisa mengakomodasi semua aspirasi yang berkembang di sini mungkin itu bisa menjadi solusi sementara.[1979]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-UG menanggapi bahwa usulan Valina tersebut bisa diakomodasi dalam alternatif 2. selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Jadi, kenapa kami tadi menyampaikan bahwa Alternatif 2 ini sangat akomodatif, karena sebetulnya kami tetap dalam konteks pemilihan langsung dalam arti begini, jadi kalau misalnya disampaikan oleh Ibu Valina tadi ada kemungkinan langsung tidak langsung sebetulnya dalam pengertian pemilihan langsung itu kan kita sama-sama

[1979] *Ibid.*, hlm. 29 – 30.

tahu bahwa mempunyai varian-varian, dan itu bisa terbuka nanti itu. Misalnya saja adalah kalau pemilihan yang langsung, yang sungguh-sungguh langsung kita sama-sama tahu itu yang disebut *first past the post*. Tapi, kemudian ada pemilihan langsung yang sifatnya *two rounds system*. Kita bisa bermain di sini, begitu lho. Oleh karena itu, dalam pandangan saya adalah kalau kita menempatkan diri kepada pemilihan yang demokratis, artinya apa yang diinginkan oleh Bu Valina sudah masuk, barangkali kita belum siap untuk sekarang. Ya kita bisa menggunakan *two rounds system*. Kemudian kalau misalnya kita sudah sangat siap nanti ya kita masuk dalam *first past the post* tapi barangkali tahun 2004, dan selanjutnya, selanjutnya, begitu. Saya kira begitu.[1980]

Pataniari Siahaan dari F-PDIP menyambut positif pernyataan di atas dan memang sejak awal menginginkan "pemilihan demokratis." Pataniari menjelaskan sebagai berikut.

Kami dari semula memilih alternatif 2 dengan asumsi bahwa semua yang kita bahas ini kan dalam rangka mencapai tujuan nasional yaitu merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Sehingga bentuk-bentuk mekanisme demokrasi sendiri seyogyanya *output-nya* tidak membuat atau mengamandir salah satu fungsi yang kita harapkan. Di sini kami ingin melihat satu hal bahwa kondisi-kondisi daerah dan pusat saat ini, itu masalah-masalah pemilihan langsung dianggap menjadi *legitimate*, itu nanti biasanya terjadi dualisme dalam pengertian mana yang lebih kuat nantinya. Satu contoh saja, kalau gubernur pilih langsung, dia akan merasa dia punya rakyat sendiri, dia tidak perlu tunduk pada Presiden, misalnya.

Sisi kedua, dipilih langsung gubernur, dia tidak merasa tunduk kepada DPRD karena dia dipilih langsung. Nah, kita menghindari mekanisme yang *dead lock* seperti ini dengan mengatakan dipilih secara demokratis sambil mencari suatu bentuk modus yang lebih sesuai nantinya.

Jadi, kami melihat kami lebih setuju tetap menggunakan alternatif 2 karena masih banyak hal-hal, maksud kami kita tidak perlu saya pikir hanyut dalam berbagai tanda kutip yang lebih demokratis, lebih *legitimate*, itu saya pikir kita perlu memahaminya. Bahwa pengertian-pengertian

[1980] *Ibid.*, hlm. 30.

> langsung itu tidak menjadi *money politic* menurut kami juga tidak tepat, Pak. Artinya soal *money politic* bukan soal langsung tidak langsung, di manapun bisa. Di mana-mana pemilihan langsung di Amerika otomatis membuat si calon dia harus mempunyai uang banyak karena dia harus berkunjung ke semua tempat dengan transport yang lebih cepat, menggunakan media massa akan dibayar, jadi sebetulnya bukan di situ masalah *money politic* yang terjadi. Persoalan kita adalah bagaimana *checks and balances* terhadap eksekutif sejalan, itu inti persoalan sebetulnya, Pak, bukan soal mekanisme pemilihan. Sehingga kami lihat di sini dengan Alternatif 2 justru nanti uraian demokratisnya ini nanti akan lebih tertampung mekanisme *checks and balances* dari pada Bupati, Walikota, maupun Gubernur ini dalam undang-undang ini. Satu contoh lagi misalnya pemilihan langsung. Kita melihat sekarang dengan mudah misalnya Gubernur dijatuhkan oleh DPRD, apa yang telah terjadi di Kalimantan Barat. Dengan alasan laporan setiap tahun, laporan tidak diterima bisa jatuh. Nah, hal seperti ini saya pikir bukan bagian daripada demokrasi. Demokrasi mengatakan institusi harus dibangun, Pak. Jadi, bukan asal langsung saja. Untuk ini kami melihat kalau hanya langsung dipakai sebagai asumsi, otomatis seolah-olah semua masalah sudah selesai dengan langsung. Kalau menggunakan kata demokratis akan lebih banyak aspek tertampung mengenai pemilihan sendiri.[1981]

Sementara itu, Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP tetap dengan pendapat fraksinya, yakni pemilihan Presiden, gubernur, dan bupati/walikota dipilih secara langsung. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Fraksi PPP sejak awal memposisikan diri pada pilihan untuk supaya mengenai Presiden, gubernur, bupati, walikota, dipilih secara langsung. Cuma memang di dalam perkembangan pembahasan, dan kita melihat di dalam wacana pembahasan kita di Badan Pekerja ini, lalu kami mencoba merangkaikannya dengan kondisi kenegaraan kita, kondisi kemasyarakatan kita, sesungguhnya kami tetap pada prinsip itu, hanya sekarang di dalam implementasinya apabila kepala daerah itu dipilih secara langsung kita perlu juga mengatur bagaimana posisinya dengan DPRD-nya, bagaimana posisinya dengan Presiden, dengan Pemerintah

[1981] *Ibid.*, hlm. 30 – 31.

Pusat. Jadi, kita harus sempurna kita bicarakan, sebab kalau tidak nanti tanggung jawab kita nanti bisa terjadi gubernur yang diktator, karena dia mengabaikan DPRD-nya, dia mengabaikan peringatan pemerintah pusat-nya. Jadi, tidak boleh hanya itu saja yang kita buat statement. Oleh karena itu, sekalipun kami melihatnya sekarang ini dengan istilah demokratis, tapi demokratis tetap dalam batin kami nanti pada waktunya pembahasan undang-undang itu ya kami akan mengingatkan itu, apalagi di dalam pembahasan terdahulu ketika bicara MPR, MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Bahkan waktu kita anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Kalau kita membicarakan Dewan Perwakilan Daerah, sudah melihat ke porsi-porsi mana yang mau ke Dewan Perwakilan Daerah. Nah, sekarang membicarakan Gubernur, Bupati, Walikota, itu bobot antara DPR dan DPD, kan lebih banyak ke DPD. Nah, kalau kita sekarang tetapkan sekarang DPD-nya lalu nanti besok ketika DPD sudah terbentuk, mereka akan menuntut supaya Undang-Undang Dasar disempurnakan. Sedangkan kita juga sudah punya asumsi bahwa apabila dilaksanakan pemilihan umum, maka bagi DPD itu sudah tidak ada masalah, DPD itu sudah pasti harus distrik. DPR masih ada pemikiran untuk distrik, proporsional atau gabungan keduanya. Tapi kalau DPD kelihatannya semua sependapat DPD itu distrik, begitu, karena memang perwakilan daerah. Oleh karena itu, maka ide pemilihan langsung ini kami masukkan di dalam istilah demokratis. Sehingga demokratis di sini memang bisa mengandung langsung, bisa mengandung tidak langsung, tetapi tidak usah harus kita secara eksplisit, demokratis dalam kurung langsung tidak langsung. Dan juga saya kira pertimbangan atau pemikiran dari fraksi Utusan Golongan, Ibu Valina tadi, jadi juga di sini terkandung juga keinginan untuk secara bertahap. Jadi, bertahapnya itu akan terkandung di situ juga, begitu. Jadi, apa yang pemikiran dari Ibu Valina itu sebenarnya masih menjadi bagian daripada pemikiran kami, begitu.[1982]

Rapat akhirnya diskors oleh Jakob Tobing pukul 12.23 WIB untuk makan dan sholat. Rapat dibuka kembali pada

[1982] *Ibid.*, hlm. 31 – 32.

pukul 14.06 WIB. Untuk mengingatkan kembali apa yang sudah dibicarakan pada rapat sebelumnya, Jakob Tobing menjelaskan pendapat-pendapat yang berkembang dalam rapat tersebut, sebagai berikut.

> Bisa kita lanjutkan? Jadi, itu tadi tentang pemerintahan daerah. Tidak tahu apakah kita, tapi sulit juga yang jadi masalah yang tadi itu, tentang Alternatif 1 atau 2, kebetulan kalau Alternatif 2 itu Pak Lukman dan Pak Asnawi lebih mempersoalkan apakah memang bisa dijamin bahwa pembicaraan tentang yang demokratis dan diatur Undang Undang itu bisa ada kemungkinan yang terbuka, begitu kan kira-kira ya? Sedangkan Pak Yusuf ini yang ingin yaitu Alternatif I, begitu. Pak Yusuf kelihatannya belum hadir. Mungkin di finalisasi nanti kemungkinan kita juga mencapai konsensus lanjutan, perkembangan konsensus mungkin ya. Tetapi untuk mengurai barangkali yang supaya sebaiknya jangan.[1983]

Karena pembicaraan Pasal 18 Ayat (4) tersebut berlarut-larut, ia menawarkan agar di-*pending* dulu, dan menginjak ayat selanjutnya. Berikut pernyataan Jakob.

> Saya tawarkan bagaimana kalau ini begini dulu. Begini dulu kita ke bab berikut, dan bab berikutnya saya rasa kita sudah mengenai Undang-Undang Dasar, apa masih ada rasanya satu, Pak, satu lagi, pemerintah daerah itu masih ada ya? Iya, 2 ayat. Yang satu itu diurai mengenai kewenangannya. Jadi ini pemerintah pusat memberikan otonomi yang luas, tapi disebutkan kecuali ini, ini, dan bidang lain yang diatur undang-undang. Dan alternatif kedua tidak usah diatur begini, toh nanti ada undang-undang-nya, begitu.
>
> Apakah ada tanda-tanda bahwa ini bisa menjadi satu alternatif, begitu? Silakan, Pak Hatta.[1984]

Usulan Jakob Tobing tersebut disambut positif oleh M. Hatta Mustafa. Menurutnya, Ayat (5) tersebut sebaiknya ditiadakan saja karena sudah tercakup dalam Ayat (6). Hatta mengatakan sebagai berikut.

> Saudara Ketua, memang kami berpendapat bahwa setelah kita membicarakan Ayat (1), (2), dan (3), kemudian

[1983] *Ibid.*, hlm. 32.
[1984] *Ibid.*

> mengenai perimbangan pusat dan daerah, maka kami berpendapat bahwa pemerintah pusat, alternatif I di Ayat (5) ini, kami berpendapat tidak perlu ada lagi. Yang penting memang Ayat (6) itu, karena ini akan menyangkut dengan ayat (6) yaitu hubungan kekuasaan antar keuangan dan pelayanan umum itu. Jadi, sebenarnya alternatif 1, 2 Ayat (5) ini tadinya dikaitkan dengan keuangan pusat dan daerah, lalu karena banyak meluas-meluas timbul alternatif ini. Kami menganggap ini tidak perlu lagi yang nomor lima ini. Itu saja.[1985]

Jakob Tobing kembali menegaskan usulannya agar Ayat (5) tersebut ditiadakan saja setelah melihat hasil sinkronisasi.

> Nanti kita lihat ya hasil sinkronisasi tentang hal keuangan, perimbangan keuangan pusat dan daerah, sudah itu Pemerintah Daerah. Kemudian mengenai, saya rasa pernah lihat di mana itu, DPD ya? oh iya di DPD sudah masuk. Jadi, rancangan undang-undang termasuk pemekaran pengelolaan sumber daya alam malah masuk ya. Jadi, apakah ini masih perlu ada? Lima? tidak usah ya? Dia tidak usah perlu. Silakan, Pak Soedijarto.[1986]

Usulan Jakob Tobing yang ingin meniadakan Ayat (5) tersebut dipertanyakan oleh Soedijarto dari F-UG, sebagai berikut.

> Begini, Pak. Karena masalah yang kita hadapi itu kan karena adanya semangat yang begitu menggebu-gebu dari daerah. Sehingga ketegasan, kepastian *exclusive right* dari Pemerintah Pusat itu mungkin tidak hanya terdapat dalam undang-undang tapi dalam Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar yang saya baca di Amerika Serikat, di Jerman, semua itu *exclusive right* dari *central goverment* itu eksplisit dinyatakan dalam poin-poin yang kok di Jerman jumlahnya sampai dua puluhan, begitu ya. Jadi, pertanyaannya, apakah kalau semuanya ditetapkan dalam undang-undang, itu malah yang berkuasa tidak daerah jadinya bukan pusat itu? Jadi, pertanyaan saya apakah dapat dijamin kalau tidak dinyatakan secara eksplisit di dalam Undang-Undang Dasar, *exclusive right* dari pemerintah pusat dari negara kesatuan ini akan dapat

[1985] *Ibid*., hlm. 33.
[1986] *Ibid*.

> dijamin kelanggengannya, tidak akan setiap saat diatur undang-undang, undang-undang-nya ada unsur DPD, dan sebagainya sehingga akibatnya bisa bubar negara kesatuan ini.[1987]

Lebih lanjut, Soedijarto mempertanyakan maksud keberatan tersebut, sebagai berikut.

> Maksud saya apa keberatannya sebaliknya. Mengapa tidak menganggap ini penting, begitu? Ini pertanyaannya setelah saya balik sebenarnya itu.[1988]

Pendapat Soedijarto tersebut ditolak oleh Pataniari Siahaan dari F-PDIP. Menurutnya, rancangan Ayat (5) tersebut sudah tercakup dalam Ayat (6) sehingga tidak perlu diatur tersendiri, sebagai berikut

> Kalau kami berpendapat, Pak, itu akan ada kaitan dengan Ayat (6), hubungan kekuasaan, hubungan keuangan, hubungan pelayanan umum dan pengelolaan sumber daya, itu sudah mencakup semuanya, itu yang diatur dengan Undang-Undang. Jadi, menurut kami ini tidak perlu. Karena pun kalaupun ini misalnya mau ditekankan, kita juga belum tahu karena di dalam Undang-Undang Nomor 20 itu kewenangan bidang lain juga masih disebutkan. Iya Nomor 22. Jadi, ini sama dengan di Undang-Undang. Kalau Undang-Undang masih bisa sewaktu-waktu diubah. Kalau di dalam Undang-Undang Dasar kewenangan bidang lain ini apa? Jadi, ini kita pun belum tahu apa cuma lima ini saja dalam perkembangan ketatanegaraan kita yang akan ke depan? Karena ini belum pasti juga. Tadi disebutkan kalau Pak Dijarto bilang ada dua puluh, ada tiga puluh. Jadi, lebih baik memang tidak perlu. Kami berpendapat Alternatif 2 tidak perlu ada Ayat (5) ini.[1989]

Sementara A.M. Luthfi dari F-Reformasi menyatakan sebagai berikut.

> Sejarah membuktikan bahwa kita ini menghadapi bahaya disintegrasi. Jadi, untuk menghindari itu antara lain kita berikan wewenang cukup kuat ke pemerintah pusat. Jadi, Undang-Undang Dasar ini perlu menyebutkan lima ini saja sebagai sesuatu yang tetap di pegang oleh pusat, ya minimum, sebab kalau tidak bisa umpamanya nanti ada

[1987] *Ibid.*
[1988] *Ibid.*
[1989] *Ibid.*, hlm. 34.

> negara yang katakanlah agak beda sedikit, begitu, dia akan berpegang dari ini nanti makin mudah lepas. Justru untuk menjaga integrasi daerah ini jadi kalau fraksi kami mengusulkan tetap ada ini.[1990]

Pataniari Siahaan memberikan pandangan mengenai rumusan Ayat (5) sebagai berikut.

> ...asumsi kita sama bahwa kalau negara kesatuan itu kekuasaan pusat yang didistribusikan kepada daerah, dekonsentrasi, desentralisasi, bukan kekuasaan daerah yang diserahkan sebagian ke pusat, Pak. Itu intinya.
>
> Kemudian masalah rumusan alternatif 1 Ayat (5), kalau itu maksudnya memperkuat posisi pusat, apakah tidak mungkin sebenarnya itu dianggap atau digandengkan Ayat (2) sebetulnya itu, Pak? Ayat (2) ini apakah tidak akan termasuk itu, penyelenggaraan pemerintahan daerah bersifat otonom, kemudian menurut ketentuan Tap dan undang-undang. Karena di sini sebenarnya menerangkan hal pemerintah daerah, dasar kewenangannya undang-undang, apakah harus tambah redaksi ataukah sebenarnya sudah bisa dicakup di dua ini maksudnya begitu? Ini memuat pertanyaan saja. Terima kasih.[1991]

Terhadap rumusan Ayat (5), Jakob Tobing mengkaitkannya dengan Ayat (2). Berikut ini pendapat tersebut.

> Jadi, di Ayat (2) dikatakan otonom administratif, desentralisasi, jadi dari pusat diberikan. Dekonsentrasi lebih berupa dari pusat dikasihkan kewenangan atas nama pusat menyelenggarakan di daerah. Perbantuan adalah pusat melaksanakan hal-hal yang daerah belum sanggup laksanakan walaupun itu sebenarnya tanggung jawab daerah. Kira-kira begitu toh.
>
> Ini dengan Ayat (5) alternatif 1 ada yang menganggap *redundant* kalau masih ditambah, ada yang menganggap ini memperkuat Ayat (2), begitu.[1992]

Menanggapi dua pendapat yang saling berseberangan tersebut, Andi Mattalatta dari F-PG memberikan saran sebagai berikut.

> Berdasarkan pengamatan, mungkin juga kita semua melakukan, ada tiga alternatif yang bisa kita tempuh

[1990] *Ibid*.
[1991] *Ibid*.
[1992] *Ibid*., hlm. 35.

> di sini. Yang pertama, kalau kita memakai pendekatan *exclusive right* seperti dikatakan Pak Soedijarto, pilihannya ada dua. Yang disebutkan di sini *exclusive right-nya* pemerintah pusat, atau *exclusive right*-nya pemerintah daerah? Jadi, kalau yang disebutkan di sini, *exclusive right* pemerintah pusat, di luar itu semua menjadi urusan daerah. Dan itu seyogyanya diatur dalam bab yang mengatur pemerintahan pusat, pemerintahan negara. Sayangnya di bab pemerintahan negara *exclusive right* pemerintah pusat tidak kita atur.
>
> Pilihan yang kedua, *exclusive right*-nya pemerintah daerah dicantumkan. Tapi itu terlalu banyak. Karena ini menyangkut pemerintahan daerah, mestinya *exclusive right* pemerintahan daerah yang diatur di sini. Selebihnya itu menjadi urusan pusat. Ya, terlalu banyak. Karena itu mungkin memang jalan tengahnya dikasih undang-undang. Tapi kalau dikasih undang-undang bisa juga terlalu log jadi diatur dalam undang-undang tetapi tetap dalam batas-batas apa.[1993]

Atas pertanyaan-pertanyaan dan saran di atas, A.M. Luthfi dari F-Reformasi kembali menegaskan pendapatnya sebagai berikut.

> Tadi *kan* pertanyaan diajukan kepada Pak Dijarto dari saya dan oleh Pak Pataniari. Pasal 2 itu mengatakan ada otonomi yang diberikan, tapi dalam bidang apanya, tidak. Bidang apanya itu sedikit saja yang dipegang pusat itu karena daripada menyebutkan terlalu banyak yang punya daerah, yang lima ini di luar itu ambil semua, begitulah kira-kira itunya, supaya tulisannya lebih sederhana. Jadi, yang lima ini sebetulnya ada semangat untuk menjaga persatuan atau integrasi lah, begitu, saya rasakan begitu. Jadi, yang lima ini saya kira memang beda dengan yang dua. Dua itu otonominya, kalau ini...[1994]

Sedangkan Soedijarto tetap menginginkan agar diatur secara jelas mengenai *exclusive right* dalam UUD. Soedijarto mengatakan sebagai berikut.

> Kalau ada ketegasan *exclusive right* dari pemerintah pusat di Undang-Undang Dasar maka hal-hal seperti yang terjadi dengan perwakilan GAM di Swedia, itu dijelaskan

[1993] *Ibid*.
[1994] *Ibid*.

> *inconstitutional*, begitu lho. Kalau sesuatu *inconstitutional* itu berarti ABRI dan sebagainya bisa bertindak, begitu. Tapi kalau nanti masih diatur undang-undang dan sebagainya kita takut nanti tidak masuk karena ada kepentingan-kepentingan tertentu, begitu. Jadi, *exclusive right* perlu tegas supaya tidak ada yang main-main, begitu maksudnya itu. Bahwa yang lain di-desentralisasi, dekonsentrasi, tapi yang itu tidak, begitu *lho*.[1995]

Terhadap perdebatan yang berkembang, Jakob Tobing mengajukan usul sebagia berikut.

> Iya. Jadi, kalau digabung pandangan atau komentar dari Pak Andi dengan keperluannya mungkin begini, tidak harus bahwa *exclusive right* itu menjadi *main subject* dari ayat tetapi adalah suatu keterangan. Sehingga memang jadi dimungkinkan dia tidak ditaruh di sana. Idenya adalah ada minimum yang dipegang oleh pusat, *by constitution* tetapi perluasannya *by law*, begitu, sebagai sebuah kelanjutan dari Ayat (2). Jadi, kalau kita melihat penerimaan sekarang dengan tentunya kita tidak mengabaikan sisi-sisi lain yang sekarang dinilai terhadap Undang Undang Nomor 2 dan 25 Tahun 1999, apakah alternatif pertama ini bisa kita sepakati? Belum? Ya. Siapa tahu memang ada perubahan posisi, dan biasanya itu ingin ada itunya dulu, begitu, seperti *interlude*-nya dulu.[1996]

Usulan-usulan tersebut ditanggapi Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri, sebagai berikut.

> Jadi, saya tidak argumentasi, Pak, bukan argumentasi, Pak ya. Saya hanya melihat diteropong saja, bahwa di sini kan masalah pemerintahan daerah, sedangkan pemerintahan daerah kita kenal dari atas itu, ada provinsi dan ada kabupaten, kota. Ini sebetulnya mengangkat undang-undang. Sebetulnya ini adalah kewenangan pemerintah pusat meskipun rumusan kalimatnya kecuali segala macam memang bisa masuk di sini. Tetapi, kalau dilihat kewenangannya, ini tidak di sini. Tapi, kalau lihat rumusan kalimatnya, bisa masuk di sini. Kalau misalnya kita masukkan katakanlah koneksitas atau konteksnya dengan pemerintahan daerah, maka kalau memang mau dimasukkan itu, kalau kewenangan itu dijabarkan sama, maka kalau dimasukkan berarti sebetulnya yang lebih tepat

[1995] *Ibid*., hlm. 35 – 36.
[1996] *Ibid*., hlm. 36.

> adalah kewenangan provinsi dan kewenangan kabupaten, kota, karena ini pemerintah daerah. Konteksnya, kalau misalkan dimasukkan bahwa kewenangan itu sejajar sama, kita tidak bisa mengatakan bahwa hanya lima kewenangan ini yang boleh masuk di dalam Undang-Undang Dasar. Ini bukan alasan, Pak, bukan, hanya kontekstualnya antara masuk pemerintahan daerah atau masuk ke pemerintah pusat tadi katakanlah di bab sebelumnya. Jadi, kalau misalnya ini dimasukkan, maka seyogyanya masukkan semua itu kewenangan, dan yang di sini adalah kewenangan provinsi dan kabupaten, konteksnya, Pak. Tapi kalau misalnya tidak, ya tidak semua. Ini saya tidak memilih yang satu atau dua, hanya sebagai wacana saja.[1997]

Menanggapi usulan-usulan yang sedang berkembang, Pataniari Siahaan dari F-PDIP mengusulkan agar kata "pemerintah pusat" dalam alternatif 1 Ayat (5) dimasukkan ke dalam Ayat (2) sehingga bisa dipahami bahwa pemerintah pusat di daerah diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Berikut pendapat Pataniari.

> Jadi, kalau mungkin jalan tengahnya, kami bisa menangkap kekhawatiran Pak Soedijarto dan Pak Luthfi. Jadi, kami katakan tadi misalnya nih alternatif 1 Ayat (5), sebagian kata-kata pemerintah pusat saja sebaiknya dinaikkan, Jadi, naikkan ke Ayat (2), kekuasaan pemerintahan pusat di daerah diselenggarakan oleh pemerintah daerah, ini, saya pikir sudah tercakup itu, Pak, bahwa dia memang dapat derivasi dari pusat.
>
> Terus yang kedua, Pak. Menggunakan Undang-Undang Nomor 22, terus terang kita sama-sama memahami banyak persoalan-persoalan yang agak repot, Pak, di situ. Artinya, kita tahu masalah laut saja dibagi oleh nomor dua yang kelihatan rancu, seolah-olah nanti *kan* karena tidak disebutkan di sini soalnya sudah betul wilayah itu, Pak. Ini persoalannya, begitu, kalau menggunakan spesifik seperti ini. [1998]

Anthonius Rahail dari F-KKI menjelaskan sebagai berikut.

> Ternyata mengenai Ayat (5), alternatif 1 ini ada persoalan yang perlu kami sampaikan bahwa sementara daerah

[1997] *Ibid*.
[1998] *Ibid.,* hlm. 36 – 37.

> yang kami kenal melihat bahwa Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas sudah menyebut hanya lima itu menjadi kewenangan pusat sehingga yang lain-lain ini walaupun diatur dengan undang-undang, itu dianggap itu semua adalah daerah yang akan diatur oleh Perda. Dengan kata lain undang-undang yang kita lakukan itu walaupun posisi dengan Perda lebih tinggi tetapi dalam pelaksanaan lapangan oleh masyarakat provinsi dan kabupaten, itu akan jauh lebih terasa getarnya daripada undang-undang. Oleh karena itu, memang perlu kita pertimbangkan kembali tentu dalam semangat persatuan, kesatuan. Tentu satu hal yang sudah kita capai bahwa tidak sakral lagi satu saat ketika pemahaman kita sudah sama tidak lagi orang berlomba untuk membangun apa yang ada di daerahnya untuk daerahnya sendiri tetapi sudah dalam konteks negara kesatuan, barangkali hal ini bisa kita laksanakan seperti alternatif 1. Ini ingin kami sampaikan dalam forum yang berbahagia ini karena adalah fenomena-fenomena, paradigma-paradigma baru yang akan kita hadapi ketika satu saat kita sudah mengesahkan undang-undang yang kita laksanakan ini.[1999]

Pendapat Anthonius tersebut ditanggapi oleh Jakob Tobing sebagai berikut.

> Memang ada ini bukan soal untung rugi ya, ada ini dan ada itulah. Jadi, kalau misalnya memang ada yang minimum, maka pembicaraan demokrasi di tingkat undang-undang adalah yang lain apa? Begitu. Kalau tidak ada, maka pembicaraanan ini mulai dari awal yang dimaksud dengan desentralisasi, dekonsentrasi itu dalam praktek apa? Dan itu juga mungkin jadi lebih ramai lah paling tidak. Jadi, kalau memang tidak ada perubahan apa-apa ya. Ya, silakan.[2000]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menanyakan mengenai alternatif pertama yang mengatur ketentuan fiskal diberikan kepada pemerintah pusat, sebagai berikut.

> Saya mohon klarifikasi saja bagi alternatif 1 ini. Jadi, lima hal kekhususan itu, kekecualian itu, di situ ada fiskal itu. Jadi, apa benar itu fiskal juga harus menjadi kewenangan pusat, begitu? Padahal prakteknya sekarang itu sudah bukan itu, begitu. Artinya itu sudah daerah, kewenangan daerah. Jadi,

[1999] *Ibid*., hlm. 37.
[2000] *Ibid*.

fiskal ini yang perlu diperjelas, perlu diklarifikasikan.[2001]

Selanjutnya Jakob Tobing selaku Ketua rapat mengatakan sebagai berikut.

> Baik. Jadi, saya pikir mungkin pada tataran lebih *derivatif*, begitu, soal ini perlu jelas. Sekarang pertanyaannya adalah masih dalam tataran menyebut saja sudah ada yang mau, ada yang tidak, begitu. Ya mungkin kita biarkan saja dulu begini lah, ya? Saya pikir memang pembahasan konstitusi harus ditemani ikan bakar. Iya, Pak Asnawi.[2002]

Selanjutnya Asnawi Latief dari F-PDU menyarankan agar kewenangan pemerintah pusat diatur secara jelas, sisanya (residu) adalah kekuasaan pemerintah daerah. Asnawi menjelaskan sebagai berikut.

> Kalau memang mau bertahan dan seperti ini, apa bisa dilakukan rumusan tidak kecuali, begitu *lho*? Dalam satu kalimat Undang-Undang Dasar, itu sepertinya tidak lazim kecuali pemerintah pusat. Yang jelas itu pemerintah pusat wewenangnya ini, ini, ini, selebihnya itu adalah pemerintah daerah, begitu. Jadi, jangan kecuali, kecuali.[2003]

Usulan Asnawi tersebut ditanggapi oleh Jakob Tobing sebagai berikut.

> Tapi ini pada bab pemerintah daerah. Jadi, dipindah tempatnya? Karena kebetulan ini mengatur pemerintahan daerah. Jadi, dipindah tempatnya atau memang secara sadar kejanggalan itu dibiarkan. Kejanggalan bahasa *lho* ya.[2004]

Atas tanggapan tersebut, Asnawi Latief mengatakan sebagai berikut.

> Dipindah tempat bagus itu. Jadi, wewenang pemerintah pusat jadinya.[2005]

Sementara itu, Andi Mattalatta dari F-PG berpendapat sebagai berikut.

> Salah satu beda antara negara kesatuan dan negara federal konon kabarnya, tolong dibetulkan kalau salah, kalau dalam negara federal yang disebut itu wewenang negara kesatuan, wewenang pemerintah pusat ini selebihnya daerah punya.

[2001] *Ibid*.
[2002] *Ibid.*, hlm. 37 – 38.
[2003] *Ibid.*, hlm. 38.
[2004] *Ibid*.
[2005] *Ibid*.

> Selebihnya negara bagian. Jadi, sisanya ada di negara bagian. Sedangkan kalau federal, wewenang negara federal adalah ini, ini, ini, sisanya pusat punya.
>
> Tidak. Iya. Jadi, kalau negara federal, itu kan semua kekuasaan di negara bagian, Pak, kecuali yang tidak dia punya bagian itu pusat. Sedangkan kalau negara kesatuan, yang terbentuk dulu kan kesatuan, pusat, sisanya kasih daerah. Dengan rumusan Pak Asnawi tadi, kita tempatkan ini punya pusat, selebihnya itu daerah apa itu dalam kerangka negara kesatuan atau federal.[2006]

Pertanyaan dari Andi Mattalatta tersebut ditanggapi oleh Jakob Tobing. Menurutnya, diperlukan suatu penegasan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan dengan melakukan pengaturan-pengaturan kewenangan antara pusat dan daerah. Berikut pendapat Jakob.

> Jadi, dinamiknya adalah sebenarnya akan banyak sekali muncul hal-hal yang akan harus diliput oleh kebijakan publik dan sebagainya. Dan itu berkembang. Tetapi ada hal-hal yang memang untuk memperlihatkan ini negara kesatuan, memang harus tetap ada di pusat, betapapun terjadinya diversifikasi dan spesialisasi, misalnya.
>
> Jadi, kalau lihatnya dari sisi itu, memang paling cocok di pemerintah pusat dikatakan kewenangannya itu ini. Kemudian ada area yang mekanismenya adalah undang-undang. Lain daripada itu, daerah. Begitu.
>
> Ya ini ada rasionalnya memang bahwa harus ada yang di-sale bahwa ini negara kesatuan, yang ini, ini bagaimanapun juga perkembangan, ini tidak bisa, ini pusat punya. Jadi, itu memang pendekatan begitu ada. Iya. Karena memang negara kesatuan itu, kedaulatan itu berakumulasi dulu ke pemerintah nasional, dan dari pemerintah nasional itu kemudian mendistribusikannya kembali ke pemerintah daerah, dan ada yang tidak dirundingkan lagi. Begitu. Kalau sekali lagi saya tanya, apa mungkin kita pakai alternatif 1?[2007]

Pandangan Anthonius Rahail dari F-KKI sebelumnya, ditanggapi oleh Pataniari Siahaan dari F-PDI Perjuangan,

[2006] *Ibid*.
[2007] *Ibid*.

sebagai berikut.

> Tambahan ini, Pak, sedikit lagi untuk teman-teman. Yang satu, satu lagi, Pak, selain yang tadi disampaikan oleh Pak Anthonius Rahail permasalahan di pemahaman daerah. Yang kedua, kalau spesifik hanya lima seperti ini Pak, kami kuatir akan terjadi kerancuan ketentuan nanti, di sini seolah-olah juga nanti masalah birokrasi negara itu terputus-putus, Pak, bisa-bisa pegawai pusat tidak boleh kerja di daerah sana, tidak boleh di sini, dan kemudian Undang-Undang Nomor 22 juga ada satu masalah di situ, Pak, yaitu setiap daerah tidak saling mengatasi atau lain. Di situ tidak dikatakan bahwa provinsi di atas DATI II, jadi kalau kita uraikan harus agak lengkap supaya tidak rancu. Supaya tidak terlalu panjang, makanya kami usulkan kira-kira yang prinsip di dalam sini mungkin tidak kita tampung di Ayat (2) saja pak, kira-kira itu yang prinsip-prinsipnya. Karena terus terang dengan mendeskripsi seperti ini, resikonya yang tidak di deskripsikan itu berarti bahaya sekali, Pak.[2008]

Kekhawatiran Pataniari di atas ditanggapi oleh Jakob Tobing, selaku Ketua rapat. Berikut pernyataannya.

> Dari sisi lain, malah sebaliknya juga bisa. Artinya, semua bisa diperdebatkan kembali apakah pertahanan itu bukan milik daerah, jadinya repot. Jadi, memang lebih baik ada yang minimum. Itu lebih baik. Tapi oke-lah kalau memang ini kita kan bukan tidak bisa debat, ini tadi hanya saling mencoba memperkuat. Kalau tidak bisa ya masih tetap begini ya?[2009]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG lalu mengusulkan agar pembicaraan lebih spesifik berkaitan dengan pemerintah daerah saja. Selengkapnya usulan tersebut sebagai berikut.

> Barangkali perlu ditanya kepada teman-teman yang mengusulkan ini. Yang penting kan sebetulnya logika rumusannya. Tadi sudah disampaikan bahwa kalau kita berbicara di pasal-pasal yang berjudul tentang pemerintahan daerah, sebetulnya kita harus mengangkat spesifik dari daerah itu sendiri. Nah, kalau misalkan dilontarkan di sini adalah yang justru yang berkaitan dengan masalah-masalah pusat, ini jadi persoalan. Supaya

[2008] *Ibid.*, hlm. 39.
[2009] *Ibid.*

> tidak menjadi persoalan, kenapa tidak diusulkan yang spesifik daerah tadi itu saja? Itu pertanyaannya.[2010]

Menurut Jakob Tobing, usulan Happy Bone sangat sulit dilakukan mengingat setiap daerah mempunyai spesifik tersendiri, misalnya ada provinsi yang menggantungkan hidup dari laut, sementara provinsi lainnya tidak punya laut. Selengkapnya, penjelasan Jakob Tobing tersebut sebagai berikut.

> Masalahnya memang dari 29 provinsi itu masing-masing itu ada spesifik. Kalau dimuat inilah kewenangan daerah, daerah, daerah, mungkin ada yang tidak cocok dengan kekhasan daerah tertentu. Kerugiannya di situ memang. Misalnya kalau siapa tahu ada provinsi yang lalu disuruh mengatur perikanan laut begitu ya, ya harus dicari laut begitu. Misalnya, kebetulan misalnya salah. Provinsi Klaten, jadi pajak sate, ya tidak begitu, tapi nanti pada finalisasi barangkali kita lagi, jadi biarlah begini dulu, halaman berikut alternatif kedua dengan alternatif pertama sebenarnya sama, hanya alternatif kedua lebih merinci, hubungan kekuasaan, keuangan pelayanan umum, pengelolaan sumber daya alam adil dan setara diatur undang-undang. Di bawah hanya disebutkan bahwa, memang memperhatikan kekhususan dan keragaman dimiliki daerah. Yang lain-lain sama. Tapi, kalau kita uraikan kata demi kata bisa jadi beda juga. Bagaimana?[2011]

Sementara itu, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri meminta penjelasan mengenai dua istilah yang terdapat dalam alternatif 1 dan 2, yaitu kekuasaan atau kewenangan.

> Boleh tanya, klarifikasi saja. ini barangkali yang saya mohon pertanyaan. Ini *kan* Ayat (6) ini kan tentunya terkait dengan ayat-ayat sebelumnya. Jadi ayat sebelumnya saya lihat kok belum ada disebut-sebut mengenai kekuasaan. Di sini kan muncul hubungan kekuasaan, barangkali apakah ini yang dimaksud kewenangan? atau lain, karena alternatif 1 dan 2, dua-duanya mengatakan hubungan kekuasaan. Apakah memang kekuasaan? jadi klarifikasi saja Pak, apakah barangkali kewenangan atau kekuasaan.[2012]

Senada dengan Hendy, M. Hatta Mustafa dari F-PG juga

[2010] *Ibid*.
[2011] *Ibid*.
[2012] *Ibid*., hlm. 40.

mempertanyakan keberadaan Pasal 18 Ayat (5). Menurutnya, ayat tersebut ada kaitannya dengan Ayat (6), sehingga ayat tersebut tidak diperlukan lagi. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Terima kasih Saudara Ketua, itulah yang tadi kami sampaikan bahwa Ayat (5) itu ada kaitanya dengan Ayat (6). Karena itu kami berpendapat Ayat (5) itu tidak perlu. Karena sebetulnya kita membicarakan masalah alternatif inikan munculnya hanya untuk perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, itu sebenarnya awalnya. Lalu, berkembang menjadi sedemikian ini. kami menganggap hubungan kekuasaan itu juga meliputi kewenangan yang lima itu, itu yang diatur oleh undang-undang. jadi apakah dia lima apakah enam apakah dia menciut lagi tidak ada sama sekali kewenangan pusat terhadap daerah, itu akan diatur oleh undang-undang di masa yang akan datang. Karena itu kami berpendapat hubungan kekuasaan ini memang menyangkut itu, tapi yang penting disini yang kita atur setelah kita terjemahkan Pasal 18 undang-undang yang kita amendemen itu jadi 3 ayat yang di atas itu, kemudian tinggal sebetulnya adalah bagaimana mengatur hubungan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Jadi, kami berpendapat Ayat (6) ini mencakup juga yang lima itu, sehingga kami menganggap tidak perlu ada Ayat (5) lalu hubungan kekuasaan ini pengertiannya sedemikian. Kalau tadi disampaikan oleh Pak Hendy tahu-tahu muncul hubungan kekuasaan memang kewenangan itu masuk juga kekuasaan pusat terhadap daerah. Tapi seandainya ini mau alternatif-alternatif ini dihapus misalnya dihapus nanti karena kita tidak sepakat, kita kan perimbangan keuangan pusat daerah sudah diatur di dalam dewan perwakilan daerah kalau tidak salah. Tapi seyogyanya kalau penempatan di sini itu hubungan antara perimbangan keuangan pusat daerah itu walaupun sedikit harus dicantumkan di sini. Sehingga jelas pemerintahan daerah itu seperti yang sekarang ini bagaimana, pembagian pengelolaan sumber daya alam, sumber ekonomi, dan sebagainya itu, ini yang sebetulnya yang menjadi berkembang menjadi empat alternatif itu. terima kasih ini sedikit penjelasan saja Ketua.[2013]

Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri mempertanyakan

[2013] *Ibid*.

perlunya pengaturan tersebut sebagai berikut.

> Tambahan sedikit barangkali Pak, jadi begini Pak. Inikan kata kekuasaan yang kita sudah kenalkan sudah kita baca di dalam Undang-Undang Dasar ini, inikan ada 3 Pak, yaitu kekuasaan pemerintah negara, kekuasaan kehakiman, dan kekuasaan membuat undang-undang. Di sini muncul lagi hubungan kekuasaan. Apakah istilah hubungan kekuasaan itu yang dimaksud seperti yang sudah kita baca sebelumnya itu yaitu, atau rumusan baru lagi di sini muncul ada kekuasaan yang baru, sehingga menurut kami kalau bisa yaitu, istilah idiom-idiom itu yang konsisten. Karena memang ini kekuasaan, tidak masalah, tapi berarti ada 4, di luar 3 itu ada lagi kekuasaan yang lain.[2014]

Pertanyaan Hendi tersebut ditanggapi oleh Sutjipno dari F-PDIP, sebagai berikut.

> Ini hanya akan memberikan klarifikasi saja. Pertanyaan Pak Hendy memang tepat harus diklarifikasikan betul, oleh karena ada kaitannya dengan masalah desentralisasi, yang isinya dua besar yaitu otonomi dan *medebewind*, yang dimaksud di dalam kekuasaan ini kalau tidak salah itu dulu aslinya adalah *om wentelling van bevoegheden aan lagerefunctionarizen*, itu yang pernah saya pelajari, jadi barang kali yang dimaksud kekuasaan itu *bevoegheden* alias wewenang atau *authoritet*.[2015]

Pendapat Sutjipno tersebut direspon positif oleh Jakob Tobing selaku Ketua rapat. Jakob mengatakan sebagai berikut.

> Artinya, berhubungan dengan Ayat (1) lebih dulu, ada pemerintah negara kesatuan kemudian itu dibagi dalam pemerintahan daerah. Tapi, mungkin istilahnya harus mengalami penyesuaian. Tadi mungkin hubungan kewenangan.[2016]

Sementara itu, Soedijarto dari F-UG tetap menginginkan ada pengaturan yang jelas mengenai kekuasaan pemerintah pusat, sebagai berikut.

> Saya kira, salah satu latar belakangnya memang perkembangan sekarang Pak ada sebuah tulisan di

[2014] *Ibid*.
[2015] *Ibid*., hlm. 41.
[2016] *Ibid*.

Economist misalnya *default do it right*, karena sekarang aksesnya luar biasa ada digambarkan misalnya bahwa perjalanan lima jam seorang Amerika itu di Sulawesi itu menghadapi iuran di 20 tempat, dikatakan *different taxis*, karena itu fiskal itu perlu oli pusat, itu mengapa ada statement Ayat (5) tentang fiskal itu, karena kalau tidak ada tendensi dari pengamatan ini setiap pemerintah daerah itu ingin mendapatkan uang sebanyak-banyaknya kalau diberi kekuasaan untuk mengatur gara-garanya itu. itu yang satu. Yang kedua orang-orang negara federal kaget dengan Indonesia itu Undang-Undang Nomor 22 dan 25 itu lebih banyak memberikan ke daerah. Di negara seperti maaf saja kalau saya sebut Jerman dan itu, itu ya jalan raya semuanya itu diatur oleh pusat, lalu lintas kapal terbang semuanya itu lapangan terbang semuanya oleh pusat. Tidak diberikan kepada daerah. Apalagi kalau tidak ada *statement* yang jelas apa yang tidak akan diturunkan ke daerah, saya takut nanti semua mengirim dalam skala besar begitu, jadi ini hal-hal yang seperti ini, yang menyebabkan, tadikan hubungan 6 dan 5, 5 ada supaya ada 6. Mula-mula usul kami agak detail Pak, misalnya pendidikan, kemudian digabung pelayanan umum, padahal mengenai pendidikan, mengenai jalan raya, mengenai apa itu perlu eksplisit supaya jangan dianggap itu urusan daerah yang sudah diamati oleh seorang default, itu tentang bagaimana pungutan-pungutan sampai LSM pun akhirnya tidak menjadi pendukung pemerintah daerah akibat yang penting daerah dapat uang. Kalau perlu *destroy the environment*, ini tulisan orang asing. Atas dasar itu ketegasan hubungan kewenangan dalam keuangan pelayanan umum dan ini itu perlu diatur dalam undang-undang, itu memang nanti cukup ramai, karena kita kan tidak mau pusing menyebut yang mana. Kalau negara lain itu menyebut itu tidak mau pusing begitu. Di saya tunggu tadi 26 itu di Jerman yang dikatakan *concurrant*, suatu hal yang antara pusat dan daerah harus diatur 26 hal. Di Amerika Serikat Undang-Undang Dasar-nya, ini tidak boleh, tidak boleh, banyak itu oleh Undang-Undang Dasar Amerika kepada pemerintah daerah, kita rasanya nanti diatur undang-undang, di sini *power struggle* akan terjadi terus menerus. Karena itu sebenarnya kalau memang kita ada waktu

> lebih baik mana-mana yang *strategic* dan *essential* yang jangan sampai menjadi ajang *dispute* terus menerus kalau ada membuat undang-undang itu, itu diidentifikasikan mumpung masih ada waktu, tapi bukan mengusulkan itu katanya dirumuskan oleh pelayanan umum.[2017]

Usulan di atas ditanggapi oleh Jakob Tobing sebagai berikut.

> Ya memang itu tadi atas dasar pemikiran yang sama ada dua faham. Justru ada yang mengatakan lebih baik itu biar saja nanti diatur lebih lanjut tapi ada yang ingin supaya itu di *save* dulu, jadi ada hal-hal yang tidak bisa didiskusikan lagi, lain-lainnya yang didiskusikan.[2018]

Keinginan sebagian anggota, sebagaimana yang dikatakan oleh Jakob di atas, untuk menunda dulu pembahasan mengenai pengaturan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, ditolak oleh Sutjipno dari F-PDIP. Sutjipno mengatakan sebagai berikut.

> Mumpung kita ini belum selesai untuk menyusun atau merubah Undang-Undang Dasar, maka saya sudah bayangkan, bahwa dalam waktu kita memperbaiki Undang-Undang Dasar ini di bawah Undang-Undang Dasar sudah ada Undang-Undang. Di samping itu di bawah Undang-Undang Dasar akan ada Undang Undang ada dua hal, bagi yang akan ada itu harus dilindungi mulai dari sini. Jadi kalau ini payung kita gagal, nanti apa yang dikatakan Pak Dijarto akan terjadi dilapangan akan *dispute* segala macam, sebaliknya bagi undang-undang yang sudah ada yang nampaknya ada cacat-cacat hukum dalam penyusunannya, yang namanya bentrok dengan calon Undang-Undang Dasar yang kita betulkan ini, lebih baik kita selamatkan di sini supaya Undang-Undang yang ada di bawah yang cacat bisa dilumerkan lewat forum Undang-Undang Dasar.[2019]

Terhadap pendapat tersebut, Jakob Tobing mengatakan sebagai berikut.

> ...jadi bagaimana? pertama, mengenai kekuasaan itu kita sepakat itu yang dimaksud kewenangan, *authority*. Oke,

[2017] *Ibid*.
[2018] *Ibid*., hlm. 42.
[2019] *Ibid*.

> jadi bukan *sovereignity*, bukan *power*, tapi *authority*. Dua-dua alternatif itu kekuasaan itu hubungan kewenangan. Karena berhubungan dengan Ayat (1) dan (2) sebetulnya yang satu negara kesatuan dibagi dalam mana yang punya pemerintahan daerah itu ada desentralisasi, dekonsentrasi, ada *bewegingen*, *medebewind* pembuat atau pembantuan. Sebetulnya perbantuan itu.[2020]

Selanjutnya Andi Mattalatta dari F-PG menjelaskan konsep *medebewind* sebagai berikut.

> Terjemahannya itu ikut memerintah serta, sebetulnya itu. *Medebewind* itu sebenarnya ikut memerintah serta. Makanya dia disebut gubernur kepala daerah, satunya gubernur satunya kepala daerah.[2021]

Pendapat Andi tersebut ditanggapi oleh Jakob Tobing sebagai berikut.

> Ya, dekonsentrasi. Jadi oke, sekarang kalau lihat begini ada memang kata-kata yang tidak jalan, hubungan kewenangan dan pembiayaan itu kurang jalan. Tapi yang sekarang pun kata-katanya tidak jalan. Tidak bunyi ini. padahal kelihatannya hampir tidak ada beda, substansinya antara satu dan dua. Hanya ini memang harus.[2022]

Berkaitan dengan hubungan kewenangan dan pembiayaan, M. Hatta Mustafa dari F-PG mengatakan sebagai berikut.

> Di atas hubungan keuangan di bawah hubungan pembiayaan. Kalau hubungan keuangan itu baik uang masuk dari sektor pajak maupun uang yang keluar dari pembelanjaan. Kalau yang di bawah ini hanya uang keluar saja hubungan pembiayaan.[2023]

Atas usulan tersebut, Jakob Tobing mengusulkan agar perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dipisah. Selengkapnya usulan tersebut sebagai berikut.

> Hanya ada perimbangan keuangan pusat daerah juga di bawah itu, hanya dipisah. Itu bagian yang kedua. Mungkin tidak kita konsentrasikan sekalian kita perbaiki alternatif dua. Sepertinya lebih lengkap, tapi kita perbaiki.

[2020] *Ibid.*
[2021] *Ibid.*
[2022] *Ibid.*
[2023] *Ibid.*

> Jadi, hubungan kewenangan, pembiayaan, kewenangan pembiayaan ini sebetulnya. Sebab layanan umum itu termasuk jalan raya, termasuk pendidikan, kita kan bilang ada yang mengatakan kalau pendidikan itu 25 persen itu oleh APBD I, 20 persen oleh ini. jadi kelihatannya ada yang diatur-atur itu. ya, hubungan kewenangan, sebetulnya kalau hubungan kewenangan itu sudah masuk di otonomi yang diatur. Ini yang lebih banyak itu sebenarnya yang menyangkut pelayanan umum pengelolaan sumber daya ekonomi yang seperti itu sebenarnya intinya. Kalau kewenangan *an sich*, kalau kita bicara tentang otonomi yang diatur Undang-Undang sudah itu. Tapi, kalau ini kewenangan di dalam soal itu.[2024]

Usulan tersebut ditanggapi oleh Ahmad Hafiz Zawawi dari F-PG dengan mempertanyakan hubungan perimbangan keuangan pusat dan daerah, sebagai berikut.

> Lalu bagaimana mengatur hubungan perimbangan keuangan pusat dan daerah itu yang menjadi masalah sekarang secara nasional. Di situ disebutkan perimbangan keuangan antarpusat dan daerah dan pengelolaan sumber daya ekonomi dan sumber daya alam diatur secara adil dan setara yang pelaksanaan diatur dengan undang-undang.[2025]

Menurut Jakob Tobing hal tersebut telah diatur di dalam alternatif kedua. "...Makanya saya arahkan ke alternatif kedua, itu tidak ada di alternatif pertama," kata Jakob. Namun, pendapat Jakob tersebut masih dipertanyakan oleh anggota yang lain. Hatta Mustafa dari F-PG mempertanyakan mengapa masih dibicarakan mengenai "hubungan keuangan secara adil dan setara." Pertanyaan tersebut dijawab oleh Jakob sebagai berikut.

> Tidak, perimbangan keuangan. Kalau hubungan kewenangan di sini bukan kewenangan dalam sebuah objek tersendiri, baik alternatif 1, baik alternatif 2. Bukan itu lagi yang dijadikan subjek, karena itu ada pada ayat-ayat sebelumnya tentang prinsip otonomi, di sini lebih pada masalah sebenarnya, duit-menduit ini, biaya-membiayai. perimbangan.[2026]

[2024] *Ibid*., hlm. 43.
[2025] *Ibid*.
[2026] *Ibid*.

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyarankan dengan perkataan sebagai berikut. "Yang alternatif pertama tidak dibuang, komanya saja."[2027] Usulan tersebut disambut baik oleh Hendi Tjaswadi. "Ya, substansinya sama sebetulnya."[2028]

Usulan dua anggota tersebut dipertanyakan oleh Jakob Tobing sebagai berikut. "Tapi, tidak ada perimbangan keuangan."[2029] Setelah itu Hendi Tjaswadi menjawab, "Ya, tapi substansinya perimbangan."[2030] Kemudian, Jakob mengatakan, "Padahal yang mau diisikan itu."[2031]

Kemudian Hatta Mustafa dari F-PG mempertanyakan sebagai berikut.

> ...sebetulnya yang dibicarakan ini perimbangan, itu maksudnya, penerimaan apa pengeluaran Pak? mungkin perlu kita pakai dua tussen dua itu, baru nanti kita rumuskan. jadi tidak hanya menyangkut masalah penerimaan, tapi pengeluaran juga. Termasuk penggunaan biaya kalau ada pelayanan umum.[2032]

Pertanyaan Hatta tersebut dijawab oleh rekan sefraksinya (F-PG), Ahmad Hafiz Zawawi, sebagai berikut.

> Jadi, kalau saya perhatikan, menurut saya sebetulnya ada tiga hal yang akan diatur, pertama kewenangan, yang kedua itu adalah pembiayaan, yang ketiga itu adalah sebetulnya penerimaan yaitu adalah pembagian itu. jadi tiga hal itu. kalau tiga hal itu bisa dijadikan satu kalimat satu ayat kenapa tidak, menurut saya bisa saja.[2033]

Pendapat Zawawi tersebut disambut baik oleh Jakob Tobing. Menurut Jakob, hubungan kewenangan diatur dengan undang-undang. Jakob mengatakan sebagai berikut.

> Ada benarnya, tapi mungkin akan lebih fokus kalau begini, kalau mengenai hubungan kewenangan *ansich* itu sudah pada desentralisasi, dekonsentrasi, *medebewind* yang diatur dengan undang-undang itu hubungan kewenangan di situ. Di sini sebetulnya lebih kepada sisi-sisi bagaimana masalah

[2027] *Ibid*.
[2028] *Ibid.*, hlm. 44.
[2029] *Ibid*.
[2030] *Ibid*.
[2031] *Ibid*.
[2032] *Ibid*.
[2033] *Ibid*.

> perimbangan keuangan pusat dan daerah. Bagaimana lebih agak spesifik. Ini yang tadi dijelaskan oleh Pak Soedijarto, spesifiknya itu begini. Sering jaringan jalan raya yang dulu dikenal jalan antar provinsi antar jalan negara. Jelas paling tidak jangan sampai disetiap negara bagian pintu gerbang mau masuk Ciamis bayar tol. Jadi, maksudnya itu, supaya diatur dengan undang-undang secara berarti nasional yang mengaturnya, walaupun di situ wakil daerah wakil apa ikut bicara. Esensinya itu. Kalau essensinya itu yang mana kita pakai. Termasuk pelayanan umum dan perimbangan keuangan. Jadi dua itu, sebab kalau hanya perimbangan keuangan dan tidak ditegaskan, bahwa soal pelayanan umum itu harus dibicarakan bersama-sama bisa-bisa nanti sangat khas. Jadi, dari saya mau lewat Bukit Kuning, Bukit Kemuning begitu naik ke atas sedikit ke kampungnya Pak Hatta Mustafa, barangkali saya ditanya juga itu mengenai pembayaran pajak jalan.[2034]

Hatta Mustafa menilai apa yang disampaikan oleh Jakob Tobing tidak sejalan dengan apa yang dimaksudkannya. Menurutnya, apa yang disampaikan Jakob berkaitan dengan APBN, sementara ia berbicara mengenai pengelolaan sumber daya alam dan hasil-hasilnya. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Kalau itu *kan* APBN, itu artinya perimbangan-perimbangan keuangan itukan diatur APBN. Yang kita maksudkan di sini sebenarnya bagaimana pengelolaan sumber daya alam, hasil-hasilnya yang dihasilkan itu diatur secara adil antara pusat dan daerah. Sebetulnya yang menjadi masalah sebetulnya itu. Hasil hutan, hasil tambang, hasil segala macam yang ada di daerah diatur secara adil dan setara bukan kita mengatur soal pembiayaan yang dari pusat ke daerah berapa, yang dari daerah harus berapa. Tidak, tapi yang jadi masalah seperti di Riau seperti di Kalimantan Timur, seperti Sumatera Selatan, tidak adil. Itulah sebetulnya perimbangan itu di dalam pemerintahan daerah yang Pasal 18 ini perlu diatur menurut pendapat kita, tapi langsung masuk kepada masalah pembiayaan sekolah, pembiayaan pendidikan, pembiayaan pelayanan umum, membuat misalnya kakus, di mana-mana yang kurang layak tempo hari itu, itu saya kira tidak masuk disini, yang kita gradualnya itu harus ada, yang besarnya

[2034] *Ibid*.

> apa besarannya itu adalah keadilan yang dirasakan oleh pemerintah daerah terhadap sumber daya alam yang dia punyai.[2035]

Jakob Tobing kembali menerka maksud dari Hatta. Jakob mengatakan sebagai berikut, "Berarti anda masuk, memang lebih berpihak pada Alternatif 2. Dari sisi pengalimatannya. Karena justru di alternatif 2 itu ada".[2036] Kemudian Hatta Mustafa menjawab sebagai berikut.

> Kita tidak masukkan kalau memang hanya perimbangan keuangan yang maksudnya seperti itu tempo hari kita usulkan itu, tapi berkembang macam-macam akhirnya jadi alternatif 1 dan 2 itu.[2037]

Atas jawaban Hatta tersebut, Jakob Tobing mengatakan untuk melihat kalimat yang ada dalam Ayat (2). Jakob mengatakan sebagai berikut.

> Tidak, coba lihat kalimatnya Pak, alternatif 2 ayat yang ke-(2) coba Anda baca terus. Dan pengelolaan sumber daya ekonomi, sumber daya alam itu nanti kita sesuaikan dengan yang sudah kita sepakati waktu urusan Dewan Perwakilan Daerah, kalau itu sudah justru sudah ada.[2038]

Pendapat Jakob tersebut direspon oleh Hatta Mustafa dari F-PG sebagai berikut.

> Kalau ini saja saya kira kita tidak keberatan. Hanya ditambah sumber daya alamnya saja. Kalau ini yang diambil untuk ayat misalnya Ayat (6) itu atau Ayat (5) nanti urutannya, kita tidak keberatan.[2039]

Setelah itu, Jakob Tobing mencoba untuk mengerucutkan persoalan yang berkaitan dengan Ayat (5) dan Ayat (6) sebagai berikut.

> Ya, sekarang itu di samping itu adalah masalah kewenangan pembiayaan pelayanan umum. Itu juga harus diatur dalam undang-undang. Contohnya tadi itu masalah pendidikan, masalah jalan raya, transportasi. Jadi jangan sampai nanti ada sangat timpang. Tidak ada perimbangan keuangan di alternatif 1. ya nih perlu cari ikan *Cue* juga nih dibakar

[2035] *Ibid.*, hlm. 44 – 45.
[2036] *Ibid.*, hlm. 45.
[2037] *Ibid.*
[2038] *Ibid.*
[2039] *Ibid.*

> dulu. Tidak sama pak. Yang Anda nyatakan itu semua juga sepakat, tidak ada yang menyatakan tidak sepakat. Kebetulan itu tidak ada dalam alternatif 1, paling tidak, tidak lengkap. Adanya justru di alternatif 2. Itu satu poin dulu. Poin yang kedua adalah mengenai supaya ada paling tidak koordinasi di dalam pelayanan umum itu di alternatif 1 ada, di alternatif 2 juga ada. Alternatif 1 juga ada. Alternatif 2 juga ada jadi yang lebih komplit Alternatif 2. Kalaupun Anda setuju alternatif 1, masalah pelayanan umum tentang itu juga diatur. Makanya saya katakan ini substantif tidak. Tidak tahu apa-apa ini. Pak Asnawi tolong bagaimana kira-kira. Atau biasanya Pak Lukman ini ahli rumus merumus, tolong dulu Pak ![2040]

Pandangan serupa juga disampaikan oleh Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP. Menurutnya, alternatif 1 dan alternatif 2 secara substansi adalah sama, sehingga tidak perlu diperdebatkan. Selengkapnya pandangan tersebut sebagai berikut.

> Memang sejak awal kami melihat tidak ada perbedaan yang substansial. Karena kalau alternatif 1 itu hanya dalam satu rumusan alternatif 2 itu ada dua poin. Cara merumuskannya pun juga pakai *strip* seperti itu. Alternatif 2 itu hanya merinci, jadi point yang kedua berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Yang sebenarnya dalam alternatif 1 pun juga sebenarnya menurut yang ditangkap oleh Pak Hatta Mustafa, itu menyangkut hubungan keuangan pusat dan daerah. Jadi substansinya sebenarnya menurut kami alternatif 1 dan 2 itu sama substansi yang ingin diatur. Tidak ada perbedaan. Hanya kalau alternatif 2 itu lebih dijabarkan, sedangkan alternatif 1 itu naratif dalam pengertian seluruhnya mencakup yang kemudian dikunci secara adil dan merata yang pelaksanaanya diatur dengan undang-undang. Tapi substansinya kami tidak melihat ada yang lebih lengkap dan lebih tidak lengkap kurang lengkap.[2041]

Pandangan Lukman Hakim Saifuddin di atas yang melihat bahwa alternatif 1 dan alternatif 2 secara substansi adalah sama, diterjemahkan oleh salah seorang pembicara dengan merumuskan sebagai berikut.

[2040] *Ibid*.
[2041] *Ibid*., hlm. 46

> Saran saja Pak, saran Pimpinan. kita bergerak dari katakanlah yang alternatif 2 butir 2 yang sama-sama juga alternatif 1 ada butir 2-nya, jadi kalau misalnya boleh kita bergerak saja dulu Pak, misalnya tolong sekretaris boleh izin tidak? jadi perimbangan dalam kurung, Alternatif 2 bawah, dalam kurung setelah perimbangan kurung, hubungan di situ. Ini mengambil dari atas kan hubungan. Hubungan keuangan antara pusat dan daerah dan pengelolaan dalam kurung setelah pengeluaran dalam kurung, sumber daya alam, karena di atas *kan* ada alam. Bukan ini kita sambung dari atas dan ke bawah dulu Pak, nanti bakunya kita tuliskan, alam dan kurung di dalam dan kurung tutup. Oke, jadi rumusan yang ini baru ini sudah masuk alternatif 1 dan 2, hanya tinggal kita sepakat saja mana kita pakai perimbangan kehubungan, kemudian sumber daya alam tadi sudah ada baku tadi yang dengan, yang lainnya setara adil kan sudah sama-sama itu. Di dalam alternatif 1 ada 2 ada, sehingga kita mengambil alternatif 1 dan 2 yang sisanya. Ini kalau misalnya sudah disepakati yang alternatif dua yang rumusan dua ini yang baru maka sisanya itu yang tinggal hubungan kewenangan dan lain sebagainnya. Ini kira-kira. [2042]

Pendapat di atas disambut baik oleh Jakob Tobing sebagai berikut.

> Ya jadi yang sama di satu dan dua yang belum masuk pada Ayat (2), alternatif 2 adalah masalah kewenangan dan pembiayaan pelayanan umum. Artinya di alternatif 1 juga ada itu, di atas pelayanan umum itu.[2043]

Namun Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri menanggapi pendapat Jakob tersebut sebagai berikut.

> Bukan Pak, jadi kita mengambil yang kira-kira sejenis dulu jadi alternatif 2 kita ambil yang sama dengan alternatif 1 yang sama sejenis, baru yang sisanya masuk yang alternatif.[2044]

Kemudian, Jakob Tobing selaku Ketua rapat menimpalinya sebagai berikut.

> Itu sudah. Sekarang substansi yang kedua dengan ke satu yang sama itu yang menyangkut pelayanan umum, kalau

[2042] *Ibid.* Tidak diketahui nama pembicara tersebut.
[2043] *Ibid*.
[2044] *Ibid*.

kita masuk ayat yang ada dan tadi Pak Hendy perbaiki ya sudah selesai.[2045]

Terhadap pandangan Jakob tersebut, Hendi Tjaswadi mengatakan sebagai berikut.

Jadi, yang satunya lagi kalau ini sudah disepakati baru kita bergerak ke alternatif 2 Ayat (1) disamakan dengan alternatif sisanya dari alternatif 1 setelah ini disetujui. Jadi, satu persatu Pak.[2046]

Pendapat Hendi tersebut dipertegas oleh Jakob Tobing sebagai berikut.

Jadinya ada 2 ayat. Jadi, di atas itu mengenai kewenangan dan pembiayaan pelayanan umum. Disatukan ada itu.[2047]

Arahan tersebut dipertanyakan oleh Hatta Mustafa dari F-PG, sebagai berikut.

Yang mau diarahkan Ketua saya tanya, apakah kita akan mengatur menentukan perimbangan, atau kewenangan itu yang harus diatur. Jadi, kalau memang yang diperlukan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah fokus kita ke situ saja. kami tidak.[2048]

Pendapat Hatta tersebut ditanggapi oleh Jakob Tobing, selaku Ketua rapat sebagai berikut.

Ya itu pendapat anda, pendapat yang lain ada soal ini jadi kalau dipaksakan begitu lebih baik kita kembali saja alternatifnya 2 ya selesai, selesai ya?" (ketok 1 x). Kalau yang ayat (7) sudah selesai? Terakhir mengenai wilayah negara.[2049]

Sebelum membahas tentang wilayah negara, Hatta Mustafa dari F-PG mengingatkan adanya keinginan untuk menyebut kedudukan gubernur dan bupati/walikota di dalam Pasal 18 UUD 1945. Hatta mengatakan sebagai berikut.

Sebentar Pimpinan. Sebelum kita berbicara tentang ayat negara, tadi dalam diskusi awal ada, usulan-usulan untuk men-*declare* tentang apa itu gubernur, bupati, walikota dan lain sebagainya. Nah itu barangkali, apakah itu masih perlu

[2045] *Ibid*.
[2046] *Ibid.*, hlm. 47.
[2047] *Ibid*.
[2048] *Ibid*.
[2049] *Ibid*.

untuk kita masukkan, karena memang kalau saya melihat ini ada logika yang melompat dari kita berbicara provinsi, kabupaten, dan kota, kita langsung berbicara ini.[2050]

Usulan tersebut ditanggapi oleh Jakob Tobing sebagai berikut.

Bagaimana pendapat? Mungkin perlu ada satu keterangan di atas, waktu dibagi-bagi dalam daerah-daerah itu masing-masing dipimpin oleh ini, ini ,ini begitu supaya jangan memang mendadak. Siapa tahu ada yang mau namanya nanti dalam undang-undang, ah saya tidak mau nama gubernur, saya mau namanya gubernur jenderal atau Presiden provinsi.[2051]

Terhadap usulan tersebut, Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG mengusulkan agar diselipkan di Ayat (1) saja. Usulan tersebut ditanggapi Jakob Tobing sebagai berikut.

Mana? Coba lihat dulu ya. Satu ayat saja kali ya? Jadi Pemerintah daerah apa namanya itu?[2052]

Lebih lanjut, Happy Bone mengusulkan usulan sebagai berikut.

Kalau boleh Pak, saya pikir bisa saja disebut provinsi dipimpin oleh gubernur, kabupaten dipimpin oleh bupati, kota oleh walikota. Jadi Ayat (1) saja lengkap Pak.[2053]

Usulan tersebut diterima anggota yang lain termasuk oleh Jakob Tobing.

Ya, 1 Ayat () saja, seorang ya? Itu undang-undang yang mengatur, Seorang Jenderal Gubernur. Makanya dalam undang-undang. OK. (Ketok 1 x).[2054]

Seusai palu diketok oleh Jakob Tobing, Soedijarto dari F-UG mengajukan usulan agar diatur secara jelas mengenai kewenangan yang dimiliki oleh provinsi. Sebab, kata Soedijarto, selama ini otonomi lebih menitikberatkan pada kabupaten/kota. Soedijarto mengatakan sebagai berikut.

Ada satu interupsi sedikit, pada waktu kita ke daerah itu umumnya mereka merasakan keinginan, sekarangkan

[2050] *Ibid*.
[2051] *Ibid*.
[2052] *Ibid*., hlm. 48.
[2053] *Ibid*.
[2054] *Ibid*.

> otonomi itukan daerah tingkat II tapi tingkat I-nya tidak jelas, Undang-Undang Dasar ini nampaknya tidak memberikan jawaban atas tingkat kewenangan provinsi dan tingkat II itu, menurut saudara Ketua dan kawan-kawan, apakah tidak ada waktu lagi untuk memungkinkan berpikir tentang itu? Terima kasih.[2055]

Usulan tersebut ditanggapi oleh Jakob Tobing sebagai berikut.

> Maksudnya adalah begini, seperti Pemerintah daerah eh Pemerintahan nasional di yang ada mirip-miripnya itu di Afrika Selatan itu memang disebut *three tires government system* Pemerintahan nasional, Pemerintah provinsi dan Pemerintah distrik dan itu memang yang satu mengatasi yang lain. Itu memang seperti itu, kalau ini melaksanakan tugasnya yang ini bisa intervensi begitu sebaliknya, silakan.[2056]

Sementara itu, Andi Mattalatta dari F-PG mempertanyakan Ayat (1), sebagai berikut.

> Ketua, ini ada pertanyaan mengenai bagaimana caranya kita bisa menjamin dengan rumusan Ayat (1) yang sudah kita ketok palunya tadi itu, tidak ditafsirkan bahwa walikota, gubernur, dan bupati itu tidak membawahi DPRD, bagaimana caranya kira-kira? Ya pengertian kita, nah kalau orang bodoh membaca Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah yang disebut provinsi yang dipimpin oleh gubernur, tidak mustahil ada pengertian seluruh aparat yang ada di situ di bawah kendali gubernur, makanya saya lempar kalau pengertian kita tidak ada persoalan, tapi saya ingin meyakinkan diri saya. Konstitusi berbunyi begini, apa tidak mungkin seorang gubernur menafsirkan konstitusi memberi saya kewewenangan memimpin daerah ini termasuk DPRD-nya, bupati tidak mustahil akan menafsirkan seperti itu. Kalau tidak ada penafsiran seperti itu tidak ada masalah.[2057]

Kekhawatiran Andi Mattalatta tersebut ditanggapi oleh Jakob Tobing sebagai berikut.

> Jadi, masih disebut bodoh saja sudah begitu pintarnya. Jadi tidak tahu lagi saya nanti. Jadi begini, memang

[2055] *Ibid*.
[2056] *Ibid*.
[2057] *Ibid*.

> ada kemungkinan itu apalagi disebut pemerintahan, pemerintahan itu sudah mencakup seluruh kecabangan barangkali ayat baru saja, kepala daerah provinsi disebut gubernur, Kepala daerah ini disebut ini, kepala daerah ini di sebut ini, kepala daerah ini disebut ini begitu saja, Pak Seto. Yang lama kembali, sehingga memang tidak mungkin diartikan lain, sebab kalau mempunyai pemerintahan sendiri pimpinannya itu gubernur pemerintahan itu terdiri dari baik eksekutif, baik legislatif daerah. Jadi, nama sebutan itu hanya Kepala daerah provinsi disebut gubernur, itu hanya sebutan sebetulnya kalau mengenai apa kekuasaannya, isinya semuanya *kan* ada di undang-undang.[2058]

Penjelasan Jakob Tobing tersebut kurang bisa diterima oleh Pataniari Siahaan dari F-PDIP. Pataniari mengatakan sebagai berikut.

> Kalau begitu Pimpinan, kalau hanya sebutan saya pikir jangan Ayat (2) Pak. Kita menjawab kekhawatiran Pak Andi itu setelah Ayat (4) saja Pak, karena Ayat (3) lama itu menyatakan DPRD-kan Pak? Jadi, dia setelah DPRD. Jadi bukan setelah Ayat (1).[2059]

Keberatan tersebut ditanggapi oleh Jakob Tobing dengan pernyataan sebagai berikut.

> Diselesaikan dahulu pengetikannya nanti kita lihat. Ya tidak masuk memang itu menjadi seperti dahulu itu, walikota dibedakan antara walikota administratif dan walikota madya yang otonomi, bupati juga begitu, tidak lagi bupati namanya tetapi kepala daerah administratif. Jadi, itu undang-undang lah yang mengatur kalau ini yang otonominya, sudah saya ketok ya? tempatnya?[2060]

Keterangan tersebut rupanya bisa diterima oleh Pataniari Siahaan dari F-PDIP. Namun, Pataniari mengajukan dua pertanyaan sebagai berikut.

> Pertanyaan pertama tempatnya Pak, supaya setelah Ayat (3) setelah DPRD, kemudian yang ke-2 apakah tepat kepala daerah atau pimpinan pemerintahan daerah ?[2061]

[2058] *Ibid.*, hlm. 49.
[2059] *Ibid.*
[2060] *Ibid.*
[2061] *Ibid.*

Terhadap pertanyaan Pataniari yang kedua, Jakob Tobing menjawab sebagai berikut.

> Kalau pimpinan pemerintahan daerah itu kembali lagi persoalannya, Pemerintahan itu mencakup semua, Pak.[2062]

Setelah mendapat jawaban tersebut, Pataniari Siahaan meminta pejelasan dari pertanyaannya yang pertama.

> Kalau begitu tempatnya saja Pak, supaya dia Ayat (4) jadinya bukan Ayat (2). [2063]

Permintaan tersebut dijawab oleh Jakob Tobing sebagai berikut.

> Jadi, adanya menjadi diarsir, bisa diarsir? Karena lebih bersifat keterangan, lebih bersifat adjektif daripada sebuah subjek sebetulnya, jadi selesai dulu semua kita terangkan ok? Jadi itu menjadi Ayat (4), terima kasih." (Ketok 1x).[2064]

Selanjutnya, Katin Subyantoro dari F-PDIP menanyakan mengenai kedudukan Gubernur dan Bupati/Walikota. Apakah berkedudukan sebagai kepala daerah sekaligus kepala pemerintahan, atau hanya kepala daerah. Katin mengatakan sebagai berikut.

> Seperti halnya Presiden disamping kepala negara, juga kepala pemerintahan, *lah* bupati, gubernur ini bagaimana ini? Kepala daerah dan kepala pemerintahan atau hanya kepala daerah?[2065]

Pandangan Katin Subyantoro dari F-PDIP dibenarkan oleh Jakob Tobing. Berikut pernyataan Jakob.

> Jadi, ini pertanyaan yang karena selama ini disebut gubernur kepala daerah, bupati Kepala daerah karena gubernur-nya adalah, *nah* ini daerah otonom, kepala daerah otonom gubernurnya menjadi dekonsentrasi *kan*? Betul pertanyaan Pak Katin. Depannya itu dipakai istilah Kepala daerah adalah kepala daerah provinsi disebut Gubernur, jadi seolah-olah menyatu berarti itu 2 konsep, 1 konsep

[2062] *Ibid*.
[2063] *Ibid*.
[2064] *Ibid*.
[2065] *Ibid.*, hlm. 50.

desentralisasi, 1 konsep dekonsentrasi.[2066]

Terhadap kekhawatiran tersebut, Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG mengusulkan usulan sebagai berikut.

> Atau kalau kita tambah, Pimpinan. Untuk mencari jalan keluar supaya ya barangkali bermakna ganda ya? misalnya Kepala daerah garis miring wilayah. Sehingga bisa mengakomodasi kedua hal tadi itu, iya kedua akses itu. kalau kita tambah seperti itu bagaimana?[2067]

Terhadap usulan Happy Bone, Jakob Tobing mempertanyakan bagaimana redaksi kalimatnya.

> Visualisasinya bagaimana itu? Kepala daerah kurung wilayah, wilayah mengarah kepada wilayah administrasi toh?[2068]

Selanjutnya Hendy Tjaswadi dari F-TNI/Polri mengusulkan usulan sebagai berikut.

> Mengacu ini saja undang-undang, Pak. Jadi lanjutannya kalimat di samping Kepala daerah, gubernur adalah juga Kepala wilayah, kalau menganut undang-undang *kan* begitu, terima kasih.[2069]

Usulan Hendy tersebut diperjelas oleh Jakob Tobing sebagai berikut.

> Bupati juga di garis miring KDH, walikota juga KDH, tapi wilayah tidak menjabat Kepala daerah provinsi dijabat gubernur kepala daerah, jadi itu 2 hal yang berbeda, tetapi sekaligus menunjukkan posisinya. Jadi, dijabat begitu bukan disebut, silakan Pak.[2070]

Menanggapi pernyataan Soedijarto dari F-UG, Hatta Mustafa dari F-PG mengusulkan sebagai berikut.

> Tadi Pak Soedijarto menyampaikan ada titik berat, kalau tidak salah ya Pak, titik berat otonomi itu dimana? Sekarang ini memang tidak jelas apa di tingkat I? Apa di tingkat II? Kalau kita berbicara gubernur, dia mintanya di tingkat I. Kalau disini disebutkan barangkali Kepala daerah. provinsi atau wilayah. Itu barangkali jelas bahwa titik beratnya nanti ditingkat II karena ini otonomi, barangkali kesitu arah

[2066] *Ibid*.
[2067] *Ibid*.
[2068] *Ibid*.
[2069] *Ibid*.
[2070] *Ibid*.

> kita untuk melihatnya, begitu kalau disebutkan Kepala daerah provinsi atau Kepala daerah wilayah provinsi di sebut gubernur berarti dia titik berat otonominya itu tidak pada dia, bisa ditingkat I. Kalau Kepala daerah kabupaten disebut bupati, jelas karena ini sudah otonomi yang kita atur ini sekarang otonomi Pasal ini, mungkin ya begitu Pimpinan.[2071]

Pataniari Siahaan dari F-PDIP juga ikut mengajukan usulan sebagai berikut.

> Kami boleh ikut urun rembuk? Mungkin yang malah perlu diterangkan tadi dalam menggunakan istilah *three layer government* itu, saya ingin bertanya apakah provinsi terdiri dari kabupaten dan kota? sebetulnya menurut kita dari sini kita berangkatnya. Iya, jadi kalau seperti itu berartikan provinsi memang induk dari kabupaten artinya begitu *lho*, jadi artinya ini kan kita sepakati juga ini. Maksud saya, saya mengerti Pak Hatta, ini kalau kami ukurkan ke Sumbar dan Sumsel itu menjadi masalah ada kata-kata di Ayat (2) itu Pasal Undang-Undang No. 22 daerah tidak saling mengatasi katanya, jadi bingung itu bagaimana hirarkis Pemerintahannya kan kacau itu, ya jadi mungkin perlu di klarifikasi juga disini Pak.[2072]

Terhadap berbagai usulan yang sedang berkembang, Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengatakan sebagai berikut.

> Saudara Ketua, kalau begitu diskusi kita tadi. Maka Kepala daerah itu bukan disebut gubernur tapi dijabat demikian seterusnya, jadi tidak sebutan tapi jabatan, ya dijabat oleh seorang gubernur.[2073]

Selanjutnya Jakob Tobing mempertanyakan kewenangan daerah provinsi, sebagai berikut.

> Jadi yang dikuasainya apa kalau begitu? Karena sudah dikuasai semua oleh tingkat II, bagi tugas.[2074]

Pertanyaan Jakob di atas, ditanggapi oleh Soedijarto dari F-UG dengan mencontohkan masalah keamanan negara di Amerika Serikat sebagai berikut.

[2071] *Ibid*.
[2072] *Ibid*., hlm. 51.
[2073] *Ibid*.
[2074] *Ibid*.

> Saya ingat Pak, misalnya contoh saja dalam masalah keamanan negara bagian itukan dia Marshall ya, baru yang kota-kota Sheriff itukan kan beda itu. Tidak memang Marshall Pak, Federalnya FBI begitu *loh*, tapi kalau yang namanya di negara bagian, iya jadikan kabupaten di bawah pada gubernur kan? Ada strata maksudnya begitu.[2075]

Terhadap berbagai pendapat yang disampaikan di atas, Jakob Tobing menawarkan sebuah konsep hubungan antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, sebagai berikut.

> Konsepnya bukan saling mengatasi sebetulnya, konsepnya berbagi tugas kalau yang tidak bisa di cakup oleh tingkat II dilakukan oleh tingkat I, kalau tidak bisa dilakukan oleh dua-duanya diambil oleh pusat atau ada yang karena bersangkutan antar sedemikan rupa antar tingkat II, tingkat II, tingkat II apa? Maka dilakukan oleh tingkat I karena apa istilahnya lampines itu ke utuhan dari pada masalah, jadi bukan derajat yang satu pangkatnya lebih di atas begitu.[2076]

Usulan Jakob Tobing tersebut dipertanyakan oleh salah seorang pembicara[2077], sebagai berikut.

> Maksud saya Pak bukan mau mengungkit kembali masalah Mahkamah Konstitusi tapi saya kan akan terjadi *dispute* kompetensi akhirnya antara provinsi, kabupaten dan kota kan? Nah sehingga kalau bisa disini juga kita selesaikan masalah itu, supaya *clear* itu.[2078]

Atas kekhawatiran tersebut, Jakob Tobing mengatakan sebagai berikut.

> *Lah* itulah kewenangan-kewenangan tadi mesti diatur dalam undang-undang.[2079]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengusulkan agar ada sebuah penegasan bahwa Gubernur adalah jabatan, begitu juga Bupati dan Walikota. Selengkapnya usulan tersebut sebagai berikut.

> Saya kira kalau kita bertolak dari upaya kita merubah

[2075] *Ibid*.
[2076] *Ibid*.
[2077] Tidak diketahui nama pembicara tersebut.
[2078] *Ibid*.
[2079] *Ibid*.

> Undang-Undang Dasar lalu kita sepakat bahwa gubernur itu jabatan, bupati jabatan kita buat lebih besar, lalu selebihnya untuk mengatasai problem gubernur garis miring KDH, itu ditegaskan dalam kerangka kewenangannya, tapi bahwa itu jabatan kita beri huruf besar, sehingga mulai sekarang kalau kita menyebut gubernur itu jabatan, kewenangan diatur lebih lanjut. Jadi tidak perlu kita terkontaminasi oleh pengertian masa lalu begitu. Tetapi kita tata kewenangannya saja.[2080]

Selanjutnya, usulan Seto tersebut diperjelas oleh Jakob Tobing sebagai berikut.

> Jadi maksudnya Kepala daerah provinsi dijabat gubernur, Kepala daerah kabupaten dijabat bupati dan Kepala daerah kota disebut dijabat walikota yang masing-masing kewenangannya diatur lebih lanjut dalam undang-undang, begitu ya? Jadi, masalah titik berat di mana, di sini kelihatan bahwa bukan lagi masalah yang satu mengatasi yang lain, tetapi kepada *fuctional*.[2081]

Sementara itu, Sutjipno dari F-PDIP meminta pendapat tentang rumusan redaksi pasal yang menggambarkan bahwa ada pembagian kewenangan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Sutjipno mengatakan sebagai berikut.

> Memberi ilustrasi Pak, waktu kami ke Jerman, kami bertanya kepada pejabat Departemen Kehakiman. Mereka mengatakan kewenangan-kewenangan umumnya kan ada yang namanya *concurrent* itu memang di negara bagian, kalau kabupaten itu apa misalnya ya pajak anjing, tapi pajak-pajak yang lain itu oleh provinsi begitu. Jadi pajak yang kecil-kecil sepeda itu yang urusannya kabupaten. *Nah*, kita seolah-olah kalau otonomi di tingkat II, tingkat II semuanya itu. Untuk menghindari itu bagaimana *statement*-nya di sini kalau diserahkan ke undang-undang kan nanti. Jadi ini yang pertanyaan kami nanti itu sebetulnya bukan atas bawah tapi mana-mana yang wewenangnya misalnya jalan raya, sungai, ini, ini itu urusannya gubernur misalnya begitu, jangan sampai sungai musti dibagi-bagi oleh kabupaten-kabupaten itu Pak, misalnya.[2082]

Permintaan Sutjipno tersebut dipertegas oleh seorang

[2080] *Ibid*., hlm. 52.
[2081] *Ibid*.
[2082] *Ibid*.

pembicara[2083] yang mengusulkan agar hubungan antara pusat, daerah tingkat I, dan daerah tingkat II adalah hubungan vertikal, bukan hubungan horizontal. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Interupsi Pak, interupsi Pak, mari kita baca kembali Ayat (1), saya khawatir kita nanti keliru persepsi ya, di situ dikatakan Negara Kesatuan dibagi atas daerah-daerah yang disebut provinsi, kabupaten, itu seakan-akan jenis. Sehingga provinsi dan kabupaten setara dengan lain-lain. Nah saya mencoba menjelaskan ini harus dengan pendekatan skalar, skalar itu satu di pecah dua, dua di pecah tiga, jadi katakanlah Negara Kesatuan RI dibagi atas daerah-daerah yang disebut provinsi, provinsi dibagi menjadi kabupaten, nah harus begitu tentunya kalau memang negara ini atau wilayah negara ini di bagi secara skalar hirarkis begitu. Tapi kalau rumusan begini seakan-akan provinsi sama setara dengan kabupaten atau setara dengan kota, jadi hanya jenis-jenis nama saja begitu, dia baru jelas nanti kalau kewenangannya berbeda, harus jelas. Tapi perbedaannya pun masih perbedaan horizontal yang saya maksud ini kita tata dalam hubungan vertikal pusat daerah tadi, terima kasih.[2084]

Rapat selanjutnya dipimpin oleh Harun Kamil. Pengalihan kepemimpinan rapat tersebut disampaikan oleh Jakob Tobing: "Terima kasih, untuk sementara dipimpin dahulu oleh Pak Harun, kami persilakan Pak Harun. Tidak, ini *triumvirat*."[2085]

Seusai menerima palu Ketua rapat, Harun Kamil melanjutkan rapat. Harun mengatakan sebagai berikut.

> Terima kasih Pak. Jadi kami lanjutkan, untuk menjadi jelas dan kejelasan tidak rancu, memang kalau disebut Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah yang disebut provinsi dan setiap provinsi terdiri dari kabupaten, kota dan seterusnya itu lebih jelas, apakah bisa diterima pendapat itu? Pak Tjipno baru itu, maaf Pak Katin. Cuma tidak bilang mengantuk saja.[2086]

Pada kesempatan tersebut, Katin Subyantoro dari

[2083] *Ibid.* Tidak diketahui nama pembicara tersebut.
[2084] *Ibid.*
[2085] *Ibid.*
[2086] *Ibid.*, hlm. 52 – 53.

F-PDIP menyampaikan bahwa pertanyaan-pertanyaannya yang disampaikan pada pembicaraan sebelumnya sudah dijawab oleh Sutjipno dan Seto. Katin mengatakan sebagai berikut.

> Saya merasa bahwa pikiran kita agak meloncat-loncat, yang pertama pertanyaan saya belum tuntas dijawab sudah ditumpang tindih oleh pertanyaan yang lain dan berkembang, sehingga permasalahannya menjadi semakin bias. Tetapi dengan sabar saya mengikuti dan ternyata tambahan dari Pak Seto dan Pak Tjipno ini tadi sudah menjawab pertanyaan saya dan sekaligus pertanyaan berikutnya sebenarnya. Yang pertama gubernur, bupati dan sebagainya itu Kepala daerah atau sekaligus kepala pemerintahan? Sudah dijawab oleh Pak Tjipto dengan penambahan usulan Pak Tjipto tadi, kemudian usulan Pak Seto tadi Ayat (1), itu sebenarnya memuat pengertian secara graduasi atau itu pengertian yang horizontal artinya bahwa provinsi sama dengan kabupaten sama dengan pemerintahan kota atau apa. Menurut pengertian kita selama ini dalam Undang-Undang Dasar kita, itu merupakan suatu tingkatan bahwa provinsi itu mempunyai wilayah yang disebut kabupaten atau Pemerintahan kota, dengan demikian itu menjawab pertanyaan berikutnya tentang otonomi daerah, itu harus ditingkat I atau ditingkat II dengan pengertian pembagian wilayah Indonesia yang semacam itu mestinya otonomi. Itu juga mesti diletakkan pada daerah-daerah itu. Jadi provinsi juga akan diberi otonomi, tingkat II juga diberi otonomi sesuai proporsinya masing-masing, *lah* itu semua akan diatur di dalam undang-undang, tidak perlu diatur dalam Undang-Undang Dasar, mestinya pengertian kita runut, runtut semacam itu. Dengan demikian, apakah masih perlu ada. Saya mengharap supaya jalan pikiran kita tidak begitu meloncat-loncat sehingga yang namanya pelayanan itu agak sistematis itu.[2087]

Andi Mattalatta dari F-PG keberatan dengan usulan Sutjipno yang menginginkan agar hubungan vertikal antara daerah tingkat I dan daerah tingkat II diatur secara tegas di dalam UUD 1945. Selengkapnya, pendapat tersebut sebagai berikut.

Cuma teori skalarnya Pak Tjipno, apa namanya tadi

[2087] *Ibid.*, hlm. 53.

> Pak? Skalar. Idealnya memang seperti itu tapi kalau itu dicantumkan dalam konstitusi nanti tertutup kemungkinan bentuk-bentuk lain, seperti Jakarta misalnya. Jakarta provinsi, tetapi tidak ada kabupaten tingkat II di sini, walikota tetapi bukan daerah Pak. Cuma di sini Ayat (3)-nya, setiap daerah mempunyai DPRD. *Nah,* itu yang saya maksud nanti tidak kena seolah-olah kota madya di Jakarta harus perlu, padahal pengembangan-pengembangan di masa yang akan datang tidak mustahil ada sebuah provinsi yang memang didesain sedemikian rupa yang tidak perlu memiliki daerah tingkat II karena mobilitas penduduknya sudah susah dibedakan antara wilayah 1 dan wilayah lain, itu saja komentarnya Pak.[2088]

Pataniari Siahaan dari F-PDIP mengharapkan adanya kepastian konsep dalam hierarki pemerintahan daerah. terutama kaitannya dalam soal keberadaan DPD. Berikut ini penjelasan Pataniari.

> ...Menurut saya Pak kita harus jelas mengenai masalah hirarkisnya Pak karena terus terang kalau kita bikin seperti ini secara tidak langsung dia akan menggugurkan tesis DPD Pak. Karena kita mengatur DPD itu punya hubungan dengan Pemerintah Pusat melalui DPRD mengenai berbagai hal yang menyangkut kepentingan daerah, sedangkan DPD itu adalah mewakili provinsi substansinya. Kalau toh sama saja mengapa harus DPD yang mewakili provinsi? *Kan* menjadi tidak *legitimate* dia mewakili seluruh daerah yang ada dalam provinsi itu begitu, sehingga saya pikir mesti ada kejelasan hirarkisnya dalam rangka hubungan dengan pusat nantinya. sekian terima kasih.[2089]

Amidhan dari F-PG mengusulkan rumusan dari Ayat (4) sebagai berikut.

> Yang pertama saya kembali ke Ayat (4) ini, apakah ayat ini hanya menyebutkan nomenklatur dari jabatan provinsi, kabupaten dan kota begitu, apakah hanya itu? Satu. Yang kedua kalau kita *concordantie* apa namanya dengan Presiden ya, "Presiden Republik Indonesia sebagai kepala negara dan kepala Pemerintahan." Bagaimana kalau Ayat (4) ini misalnya gubernur sebagai kepala wilayah dan daerah provinsi, bupati sebagai kepala kabupaten dan walikota

[2088] *Ibid*.
[2089] *Ibid.,* hlm. 54.

sebagai kepala kota, bagaimana yang sebagai kepala kota atau wilayah kota begitu, wilayah kota mungkin jadi di sana itu persoalan pemerintahan pusat dan daerah itu implisit di dalamnya, itu Pak.[2090]

Sementara itu, Hendi Tjaswardi dari F-TNI/Polri mengingatkan bahwa Ayat (4) tersebut tidak berdiri sendiri. Hendi terkait dengan Ayat (1) dan Ayat (2). Selengkapnya penjelasan tersebut sebagai berikut.

Ayat (4) saya kira tidak berdiri sendiri karena terkait dengan (1) dan (2) Ayat (1) itukan terdiri dari Provinsi kabupaten masing-masing mempunyai pemerintah daerah yang (2)-nya pemerintah daerah bersifat otonom jadi masing-masing itu otonom jadi terkait dengan (1) dan (2) sehingga Ayat (4) ini Provinsi sendiri otonom, bupati sendiri otonom dan kota juga sendiri Hanya saja kewenangannya nanti itu yang mengatur hubungan-hubungan itu jadi saya kira tidak struktur atas bawah atau kabupaten kota di bawahnya provinsi saya kira demikian karena kalau melihat rumusan Ayat (1) dan (2) kemudian mengenai rumusan Ayat (4) ini yang perlu diperjelas kewenangannya ini kewenangan daerah Provinsi daerah kabupaten daerah walikota atau kewenangan dari kepala daerah? Kalau kewenangan kepala daerah lebih tepat di situ disebut tugas wewenang dan hak dari kepala daerah di atur dengan undang-undang, tetapi kalau yang kewenangannya maka ini kewenangan kepala daerah bukan kewenangan daerah. Jadi, saya kira kewenangannya ini perlu disempurnakan Kalau kewenangan daerah barangkali bukan kepala daerah di situ rumusannya tidak tepat. Saya kira demikianlah.[2091]

Asnawi Latief dari F-PDU mengajukan pendapat lain tentang pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Asnawi berpendapat sebagai berikut.

Saudara pimpinan, kita ini bolak balik diskusi sudah cukup panjang sebetulnya Pasal (1) itu merupakan *jelmaan* dari penjelasan Undang-Undang Dasar Pasal (18). Di situ memang tidak bicara atas bawah seperti dikatakan oleh Pak Tjipno di situ juga menjelaskan bahwa daerah Indonesia dibagi dengan daerah provinsi dan daerah kecil, besar, dan kecil itu besar kota-nya kalau menurut

[2090] *Ibid*.
[2091] *Ibid*.

> ini yah sehingga kalau kita merumuskan bahwa wilayah inikan luas dibagi beberapa provinsi dibagi atas daerah-daerah yang disebut provinsi, kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahaan daerah saya pikir itu sudah selesai. Kalau ini dibedah lagi hanya ada provinsi sebab nantinya di situ dikatakan penyelenggaraan pemerintah daerah bersifat otonom. Jadi mari kita fokuskan kepada Ayat (6) tadi, sebab kalau diskusi lagi Pak, lama itu. Dulu sudah argumennya ketika kita di pemandangan umum ketika *lobby* sampai pada Tim Perumus. Kalau kita konsisten mari rumusan ini yang sudah kita sinkronkan yang belum seperti tadi kita coba di sinkronkan kembali khususnya pasal Ayat (6) ini.[2092]

Sementara itu, Soedijarto dari F-UG, tetap meminta agar ada ketegasan hubungan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Soedijarto mengatakan sebagai berikut.

> Tetapi kita secara tidak sadar tidak mengakui itu dengan menetapkan bahwa utusan daerah itu karena mewakili provinsi jadi untuk kita bicara tentang pemilihan umum untuk Dewan Perwakilan Daerah satuannya itu provinsi. Ini berarti perlu dipertegas lagi hubungan Provinsi dan tingkat kabupaten itu apa? Tadikan skalar bukan hierarkis. Artinya skala wilayah wewenangnya berbeda. Dengan *statement* terdiri dari ini mungkin seperti anda kenal saudara Pak Pata ini memberikan indikasi bahwa sejalan dengan cara berpikir kita waktu membicarakan Dewan Perwakilan Daerah. Jadi itu mungkin kalau kita mau konsisten dari situ kita berangkat dan banyak analisis bahayanya itu otonomi pada tingkat dua berat itu bahayanya besar katanya, para ahli *management* itu melihat bahaya besar sekali, terima kasih. Tapi tidak saya baca apa yang bahayanya dikatakan *There's a lot of dangers* begitu, karena dikatakan mula-mula di tingkat dua karena Pak Harto takut provinsi itu nanti titik berangkat untuk federalisme, padahal sekarangkan sudah tidak ada bahaya begitu.[2093]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP sepakat kalau ketentuan Ayat (1) mengatur hubungan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dicermati ulang agar tidak

[2092] *Ibid.*, hlm. 55.
[2093] *Ibid*.

multitafsir. Selengkapnya pendapat Lukman sebagai berikut.

> Kami mencoba melihat secara kronologis diskusi kita. Jadi semula kita bicara mengenai mekanisme penetapan pemilihan gubernur, bupati, wali kota itu kemudian kita sepakat bahwa rumusan itu terkesan tiba-tiba datangnya sehingga perlu ada penambahaan Ayat (4) yang sekarang baru itu. Jadikan begitu masing-masing apakah itu provinsi kabupaten maupun kota itu harus dijabat oleh gubernur, bupati, wali kota itu menurut saya sudah selesai dengan rumusan perbaikan dari yang sekarang menjadi Ayat (4) ini. Itu sudah selesai. Lalu kemudian muncul pertannyaan yang berkaitan dengan Ayat (1). Memang rumusan Ayat (1) itu mengundang intepretasi bahwa terkesan kuat antara provinsi dan kabupaten kota itu sejajar dari rumusan seperti itu seakan-akan NKRI ini dibagi atas daerah-daerah seperti itu yang sifatnya tidak hierarki. Padahal kita mengenal bahwa itu sesungguhnya ada hirarkinya. Lalu yang kedua kalau memang rumusan Ayat (1) seperti itu akan sulit ketika kita membaca Ayat (3). Bahwa setiap daerah otonom itu harus memiliki DPD lalu kemudian realitasnya sekarang Jakarta yang adalah provinsi itu tidak pada tingkatan DPD, DPRD-nya itu tidak sampai tingkat dua begitu. Jadi, memang ada kekhususan di situ. Oleh karenannya, memang perlu rumusan Ayat (1) ini diperbaiki sehingga tidak mengundang intepretasi seperti tadi. Kalau memang seperti itu persoalannya, saya mengusulkan rumusan usulan kongkrit. Jadi, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah yang disebut provinsi dan kabupaten/kota yang susunan, kedudukan, dan kewenangannya ditetapkan dengan undang-undang. Jadi, maksud kami bahwa biarlah undang-undang yang mengatur bagaimana masing-masing susunan kedudukan dan kewenangan dari pembagian NKRI itu. Apakah itu provinsi, apakah itu kabupaten, apakah itu kota, sehingga ketika kita berbicara Ayat (3) itu sudah tidak *confuse* lagi. Artinya, tidak seluruh daerah otonom itu harus memiliki DPRD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Jadi itu Undang-Undang biarlah yang mengatur itu karena kita misalkan pro kontra antara otonomi di tingkat kabupaten atau ditingkat provinsi sampai sekarang itu juga masih tergantung kita dialog dengan siapa, dialog dengan orang provinsi inginnya di tingkat provinsi, kalau orang kabupaten inginnya di

kabupaten tapi Undang-Undang kita sekarang sudah menetapkan itu di tingkat kabupaten. Jadi kalau ingin ada perubahaan dan sesuai dengan dinamika berkembang di masyarakat biarlah yang di rubah itu Undang-Undangnya, tidak Undang-undang Dasarnya. Oleh karenanya usulan kongkrit kami jadi Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan kabupaten/kota yang susunan, kedudukan dan kewenangannya diatur dengan Undang-Undang, demikian Pak Ketua.[2094]

Happy Bone Zulkarnain dari F-PG melihat perdebatan sudah mulai melebar, padahal sebelumnya sudah mengerucut. Untuk itu, ia mengajak agar kembali kepada pokok persoalan yang berkaitan dengan siapa yang memimpin provinsi.

...sebenarnya tadi diskusi kita sudah fokus pada persoalan sampai kepada kita mengatakan bahwa kepala daerah itu dipimpin oleh seorang gubernur dan selanjutnya. Tapi, kemudian ada yang menggangu tadi sehingga kemudian melebar. Itu adalah ada pertanyaan kecil dari Pak Andi yang mengatakan bahwa apakah gubernur kemudian membawahi DPRD, membawahi Bupati, dan lain sebagianya. Akhirnya kemudian berkembang pemikiran-pemikiran seperti tadi itu, sampai kemudian muncul istilah dijabat ini dari Pak Asnawi dan dari Pak Seto. Kalau saya berpikir, bagaimanapun kalau kita melihat jabatan-jabatan di pemerintahan itu sebetulnya kalau melihat jabatan-jabatan di pemerintahan itu sebetulnya hirarkis.

Jadi, tetap ada tahapan-tahapan seperti itu, tersusun sedemikian rupa. Oleh karena itu, dalam pikiran saya sebetulnya masih tetap mengganjal bahwa kepala daerah provinsi itu bukan dijabat istilahnya, tetapi dipimpin. Karena kalau misalkan menyerap apa yang telah disampaikan Pak Pata tadi kalau misalnya dia dijabat, ini akan menggugurkan peran DPD. Karena DPD itu adalah merupakan representasi dari provinsi. Nanti *awut-awutan* ini semuanya. Jadi pandangan saya sekarang mengapa kita harus ganti dipimpin menjadi dijabat. Ini bukan sekedar sebutan tetapi ini punya makna, punya subtansi yang begitu dalam dan komprehensif terutama kepada ayat-ayat, pasal-pasal yang sudah kita bicarakan. Misalnya masalah DPD tadi itu.

Jadi kalau saya usulkan nampaknya "dipimpin itu"

[2094] *Ibid.,* hlm. 55 – 56.

sebetulnya lebih tepat, daripada "dijabat." Kembali ke asal tetapi asal yang benar.[2095]

Jakob Tobing dari F-PDIP mengingatkan bahwa konsep otonom tidak harus berlaku terhadap semua provinsi, kabupaten atau kota, tetapi dalam prakteknya ada daerah-daerah yang tidak bisa diberlakukan hal tersebut. Selengkapnya pendapat Jakob sebagai berikut.

> Pertama seolah-olah pembagian itu harus ada provinsi, otonom, harus ada kabupaten otonom, harus ada kotamadya otonom sepertinya begitu. Padahal dalam prakteknya tidak harus begitu maka disebut diusulkan pakai garis miring mungkin lebih tepat provinsi, kabupaten dan atau kota. Bisa ada kota bisa tidak, yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah, pemerintahaan daerah itu lengkap tidak hanya kecabangan eksekutif. Dan tidak hanya meliputi *medebewind* tetapi juga ada unsur perwakilan rakyat disamping kepanjangan dari pada *yudicial reference* kalau kita sepakat tentang makna dari pada pemerintahaan daerah maka memang gubernur bukan kepala pemerintahaan daerah provinsi karena pemerintahaan daerah itu perangkapnya itu ada kecabangan eksekutif ada kecabangan perwakilan rakyat, ada kecabangan itu. Kemudian apakah dia hirarkis di dalam ke otonomiannya sebagai perangkat bustaad memang dalam dekonsentrasi memang dia berpangkat tetapi dalam hubungan otonomi desentralisasi dia berbagi tugas yang diatur oleh undang-undang. Jadi saya rasa itu sudah ada di sana terutama di Ayat (2) kemudian Ayat (3) saya rasa memang betul setiap daerah otonom. Karena pertanyaanya mungkin harus dijawab apakah masih akan ada daerah administratif. Undang-Undang ini memungkinkan ada daerah administratif. Jadi bisa saja di satu daerah dengan undang-undang di buat suatu yang barangkali mungkin otoriter. Batam suatu contoh atau di daerah yang otonominya adalah tingkat satu di DKI dibentuk wilayah-wilayah administratif, jadi bukan berarti tidak ada wilayah administratif. DKI ini dalam rangka dekonsentrasi atau malah dekonsentrasi dari tingkat satu sebetulnya terhadap wilayah-wilayah kota jadi pernyataan setiap daerah otonomi memiliki Dewan Perwakilan Rakyat saya rasa betul. Yang ke tiga ini kepala daerah provinsi itu

[2095] *Ibid.*, hlm. 56 – 57.

sebetulnya sudah merupakan kualifikasi dari pada jabatan tetapi dalam hal ini di rangkap oleh seorang yang menjabat yang lain dia sebagai kepala daerah otonom. Itu sekaligus dipercaya oleh pemerintah pusat. Gubernur jadi saya pikir sudah betul, hanya tadi itu yang paling atas satu memang tidak harus selalu kabupaten dan kota itu bisa pilihan. Jadi kalau provinsi, kabupaten dan atau kota bisa, ada bisa tidak Buktinya DKI dan memang undang-undang di Daerah Khusus Ibu Kota tegas-tegas dinyatakan, begitu, kita tidak merasa ada sesuatu yang konstitusional berubah lagi sekedar saran Pak Ketua, terima kasih.[2096]

Seto Harianto dari F-PDKB mengusulkan rumusan Ayat (1) sebagai berikut.

Terima kasih saudara Pimpinan, saya mencoba mengusulkan satu penambahaan sedikit saja untuk memecahkan *problem* yang sebetulnya dilontarkan Pak Tjipno tadi, jadi usul saya konkritnya Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah yang disebut provinsi yang terdiri atas wilayah kabupaten dan atau kota dan seterusnya. Jadi, dibagi atas daerah provinsi yang disebut provinsi yang terdiri atas wilayah kabupaten dan atau kota karena ada yang punya kota ada yang tidak begitu atau dua-duanya begitu. Dengan demikian pertanyaannya terdiri atas wilayah di belakang provinsi itu ada kata-kata terdiri atas wilayah kabupaten dan atau kota. Jadi, hanya mengambarkan bahwa dalam provinsi itu. Jadi ini sebetulnya menegaskan apa yang tadi juga diingatkan oleh Pak Asnawi memang wilayah kabupaten itu tidak lebih besar atau sama dengan provinsi itu yang dipersoalkan Pak Tjipno. Dengan demikian, kalau itu bisa setujui bisa menyelesaikan persoalan Pak Tjipno, tetapi bahwa masing-masing daerah otonom itu ada pada butir 3 atau Ayat (3). Terima kasih.[2097]

A.M. Luthfi dari F-Reformasi mengingatkan agar tidak memberikan otonomi yang terlalu besar kepada kabupaten/kota mengingat sumber daya manusianya kurang siap. A.M. Luthfi mengatakan sebagai berikut.

Terima kasih. Jadi ini di lapangan ada *confuse*, tentang kewenangan provinsi dan kabupaten. Siapa memegang apa itu belum begitu jelas. Kedua, tadi baru ada peringatan

[2096] *Ibid.*, hlm. 57.
[2097] *Ibid.*, hlm. 57 – 58.

kita juga sudah dengar, ada bahaya-bahaya yang akan terjadi kalau kabupaten yang SDM-nya belum disiapkan sekurang-kurangnya, diberikan otonomi terlalu besar. Tentu ini orang daerah tingkat dua mungkin kurang senang dengan ini, akan tetapi justru ada *confuse* tadi itu dan juga ada bahaya ini, saya kira lembaga inilah yang barangkali memberikan pemihakan, pemihakan sebetulnya bagaimana baiknya supaya undang-undang yang telanjur ditiru, katakanlah ada cacatnya itu masih bisa diperbaiki yang disebut kelirunya. Kalau perlu kita berhenti sebentar, dengarkan ahli pemerintahaan daerah, tapi jangan buat keliru tadi. Jadi, ke mana mereka akan tanya nanti kalau undang-undang tidak ada perubahaan dari kita? Pemihakan yang jelas harus begini karena keyakinan kita setelah mendengarkan para ahlinya itu nanti masalah ini timbul. Perkara otonomi ini juga ada keluhan dari ahli hukum laut itu mengatakan ini salah betul mengartikannya, sehingga laut dibagi-bagi oleh provinsi itu, sehingga kacaulah sistem masalah penguasaan Indonesia tehadap wilayah sehingga maritimnya menjadi kacau. Itu juga perlu diklarifikasi jadi karena itu saya kira lembaga inilah yang barangkali nanti perlu memberikan kemungkinan perbaikan terhadap kekeliruan dari undang-undang. Terima kasih.[2098]

Pandangan serupa juga disampaikan oleh Sutjipno dari F-PDIP. Berikut uraiannya.

Tadi ada satu *greenlight* yang bagus dari Pak Luthfi tadi. Memang mumpung Undang-Undang No. 22 mengenai Otonomi Daerah itu belum terlanjur dilaksanakan dengan tuntas maka ada hal-hal yang nampaknya sudah cacat. Cacat dalam arti pihak yang melaksanakan undang-undang itu penuh dengan berbagai persepsi yang mungkin salah, yaitu antara lain waktu kita berkunjung ke Kalimantan Barat itu ada kabupaten yang tidak mau lagi, persetan dengan gubernur, bupati dan lain sebagainya. Berarti mereka ini keliru persepsi bahwa membaca Undang-Undang Otonomi itu hanya sepihak, padahal daerah itu ada dua dimensi yang di dekonsentrasi dan *medebewind* itu mutlak hirarkis dan pasti hirarkis. Itu negara dibagi menjadi provinsi-provinsi, provinsi dibagi kabupaten atau kota. Karena ikut menjalankan pemerintahan tapi kalau yang legislatifkan jelas tidak ada hirarkis DPR pusat tidak

[2098] *Ibid.*, hlm. 58.

membawahi DPR daerah dan lain sebagainya.

> Yang ke tiga mengenai kekuasaan kehakiman pun juga tidak hirarkis yang ada hanya adalah tingkat operasional wilayah yurisdiksi kehakiman. Jadi, dari negeri meningkat ke tinggi dan sampai ke kasasi. Jadi, adanya dalam hubungan hukum, *recht betrekking* saja tetapi bukan wilayah jadi dengan demikian maka jelas bahwa hirarkis itu ada tapi kalau mengenai otonomi memang bukan hirarki antara pusat daerah ini dibagi-bagi di pusat wewenang otonominya apa katakanlah begitu di daerah apa, di provinsi apa, di kabupaten apa? Tetapi kalau mengenai dekonsentrasi *medebewind*-nya jelas itu bahwa antara pusat membawahi provinsi di provinsi membawahi kabupaten atau kota.[2099]

Sementara itu, Rully dari F-PG menyarankan agar UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah tidak dijadikan acuan dalam melakukan perubahan terhadap Pasal 18 tesebut. Rully mengatakan sebagai berikut.

> Barangkali kalau Undang-Undang No. 22 dan 25 ini masih dianggap belum sempurna kalau boleh jangan kita anggap sebagai acuan dulu, biar kita melihat secara teoritis apa yang benar itu mengenai masalah suatu pemerintahaan yang ada Otonomi Daerah itu gimana? Pertanyaan pertama, tentu kalau poin pertama kita kenal dekonsentrasi kita desentralisasi otonomi yang kita kenal otonomi berarti pemerintahaan pusat menyerahkan pemerintahannya ke daerah sendiri mengurus sendiri tetapi ada beberapa kewenangan ditangani oleh pusat dan hal-hal yang lain dalam posisi itu begitu ada tidak hirarkisnya begitu pertannyaannya. Apakah gubernur punya otonomi sekarang. Otonomi berartikan hubungannya langsung antara pusat dengan daerah otonominya masing-masing. Kalau mau ditulis begini ada yang bilang kurang jelas, kalau ditulis bahwa dari dengan menyebut bahwa provinsi dan provinsi tediri dari provinsi kabupaten atau kota, apakah juga itu otonomi?[2100]

Hatta Mustafa menjelaskan soal makna dari pembagian provinsi atas kabupaten. Hatta berpendapat sebagai berikut.

[2099] *Ibid.,* hlm. 58 – 59.
[2100] *Ibid.*, hlm. 59.

> Maaf Pak, provinsi itu terdiri dari kabupaten itu bukan terdiri dari kabupaten kota, wilayah kabupaten, jadi yang dibagi itu wilayahnya, daerahnya, luas tanahnya begitu.[2101]

Pendapat Hatta tersebut diperjelas oleh Harun Kamil selaku Ketua rapat sebagai berikut.

> Memang Ayat (1) itukan pembagian wilayahnya terus terang itu, negara kesatuan, gubernur, ada wilayah, kabupaten wilayah kota. Cuma kalau kita tidak sepakat dalam pengertian itu.[2102]

Pataniari mengingatkan bahwa Ayat (1) tersebut bunyinya mengesankan ada kesetaraan antara provinsi dengan kabupaten/kota. Pataniari mengatakan sebagai berikut.

> Membantu saja ini, ini sepakat Pak cuma inikan *wording*-nya supaya jangan ada kesan kabupaten itu setera dengan provinsi. Kalau Pak Seto punya usulan masih dipertimbangkan itu. Karena dari atas sudah dibagi atas daerah yaitu provinsi, daerah provinsi ini terdiri dari atas kabupaten dan kota suapaya setara kabupaten dengan provinsi.[2103]

Baharuddin Aritonang dari F-PG juga sepakat kalau Ayat (1) tersebut diambilkan dari Penjelasaan Pasal 18 UUD 1945. Aritonang menyampaikan argumennya sebagai berikut.

> Ayat (1) ini kita angkat dari tadi sudah diungkapkan oleh Pak Asnawi, sehingga kita sepakat menyetujui ini karena diangkat dari penjelasan UUD'45 yang menyebut Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah besar dan kecil, besarnya itu provinsi kecilnya itu kabupaten atau dan kota itu yang masing-masing mempunyai pemerintahaan daerah. Itu makanya lancar tempo hari itu karena kita angkat dari situ tidak ke kiri, ke kanan jadi kembali ke asal ini kitakan sudah sepakat kalau Undang-Undang Dasar, kita penjelasannya ada hal-hal ini kita angkat dan kita cuma menambahkan saja.[2104]

Asnawi Latief dari F-PDU mempersoalkan redaksi ayat tersebut. Berikut pendapat Asnawi.

[2101] *Ibid*.
[2102] *Ibid*.
[2103] *Ibid*.
[2104] *Ibid*.

> Ini persoalannya tidak jelas mana besar mana kecil, kalau mau seperti penjelasan diteruskan. Besar adalah provinsi kecil ini, ini karena justru tidak ada kata-kata besar kecil tidak ada skala makanya kita persoalkan.[2105]

Baharudin Aritonang merasa perdebatan yang begitu panjang mengenai Ayat (1) membuatnya merasa jenuh. Untuk itu, ia menyarankan ditunda saja atau menerima rancangan Ayat (1) tersebut tanpa merubahnya. Aritonang menjelaskan sebagai berikut.

> Saya pertama sebelum masuk ke substansi, saya bayangkan memang sudah mulai jenuh paling tidak *pending* dulu, nanti besok kita teruskan. Kemudian kalau saya mau menyentuh juga subtansi. Saya memperkuat itu saja, cuma tanpa harus menyebut diangkat penjelasan karena kalimat Ayat (1) saya sudah cukup jelas menunjukkan pembagian wilayah sesungguhnya bahwa terdiri dari provinsi, kabupaten dan atau kota tanpa juga menunjukkan bahwa itu juga tidak mengertikan provinsi itu sama ukurannya atau sepadan dengan kabupaten dan semacamnya bahwa di daerah itu dibagi provinsi, kabupaten, dan atau kota itu sudah menjelaskan ayat ini.[2106]

Untuk memperjelas persoalan, Harun Kamil selaku Ketua rapat membacakan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebagai berikut.

> Saya mau membacakan penjelasan UUD'45, daerah Indonesia akan dibagi daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil itu bunyinya jadi daerah provinsi akan dibagi itu UUD'45 ini yang saya baca.[2107]

Lebih lanjut, ia mengatakan mengenai Penjelasan Pasal 18 sebagai berikut.

> Sebentar-sebentar. Jadi dua-dua ini ada dasar dari penjelasan. Bagaimana? Saya menawarkan dengan sangat dan hormat supaya jelas, penjelasan yang mengenai bahwa daerah provinsi dibagi lagi oleh dan lebih kecil? Bisa begitu.[2108]

[2105] *Ibid.,* hlm. 60.
[2106] *Ibid.*
[2107] *Ibid.*
[2108] *Ibid.*

Asnawi Latief dari F-PDU meminta agar Ayat (1) tersebut tidak diubah lagi mengingat sudah melalui lobi.

> Saudara Pimpinan, kita ini sinkronisasi. Ini tidak ada alternatif sudah melalui *lobby*, sudah dirumuskan. Kalau di bedah lagi nanti preseden, kita masih akan berharap yang lain, akan terjadi begini tidak selesai-selesai. Saya kira sudah ini saja pertahankan, ini tidak ada alternatif *kok*.[2109]

Saran tersebut direspon positif oleh Harun Kamil. Harun Kamil mengatakan sebagai berikut.

> Baik, kita kembali kepada kesepakatan bahwa kalau tidak terjadi kesepahaman maka kita kembali kepada hasil rumusan. [2110]

Namun, salah seorang pembicara[2111] mempertanyakan saran Harun Kamil. Ia mengatakan sebagai berikut.

> Tapi Ayat (4) itu penambahan Pak. Di Tim Perumus itu tidak ada ayat (4) itu.[2112]

Selanjutnya Harun Kamil memberi kesempatan kepada Sutjipno Tjokrosuyono dari F-PDIP untuk menyampaikan pendapatnya, sebagai berikut.

> Kalau bisa kebenaran jangan dikalahkan dengan kesepakatan, saya khawatir nanti ini bahaya kalau sudah kebenaran hakiki dikalahkan dengan kesepakatan. Nanti akhirnya tidak ada yang benar Republik ini.[2113]

Pendapat Sutjipno tersebut ditanggapi oleh Harun Kamil, sebagai berikut.

> Kebenaran juga *kan* ada konsensus-konsensus Pak Tjipno ini. Konsensus itu kesepakatan yang harus kita pegang, janji adalah harga diri. Jadi, karena ini sudah kesepakatan maka ini kita anggap sebagai suatu kebenaran. Saya menghargai pendapat Pak Tjipno, itu yang kebenaran itu betul. Tapi, kan kita ada kesepakatan. Sehingga memang harus ada jalan keluar dari suatu sistem pembahasan.
>
> Jadi, saya menawarkan, saya juga merasa itu baik, tapi kalau tidak ada konsensus bagaimana? Meminta dengan

[2109] *Ibid*.
[2110] *Ibid*.
[2111] Tidak diketahui nama pembicara tersebut.
[2112] *Ibid*., hlm. 61.
[2113] *Ibid*.

> hormat, bisakah kemudian dirubah dengan penjelasan provinsi itu dengan daerah yang lebih kecil, tapi rekan Hatta masih belum, sama siapa? Ada 2 tadi kalau tidak salah. Bisa setuju Pak Hatta?
>
> Artinya tidak setuju rumusan baru kalau itu kan. Kalau begitu kita kembali ke rumusan lama, bukan karena tirani minoritas terhadap mayoritas bukan, ini karena masalahnya ada kesepakatan. Jadi, ada dasar hukumnya.
>
> Yang Ayat (1) itu Tap, apakah Ayat (4) disetujui sebagai tambahan?[2114]

Tawaran Harun Kamil tersebut ditanggapi oleh Soedijarto sebagai berikut.

> Ayat (1) itukan mula-mulakan, seolah-olah aslinya tidak begitu Pak. Setelah dilihat aslinya begitu kok tidak bisa berubah.[2115]

Kembali Harun Kami selaku Ketua rapat mengatakan mengenai Penjelasan Pasal 18 sebagai berikut.

> Saya sudah menawarkan ini dengan Pak Hatta dan ini yang ke-3 atau ke-4 saya melamar ini. Tolong, bisa dicoba dahulu kalau begitu? Konsep Pak Tjipno dahulu sesuai dengan penjelasan. Kita mencoba taat kepada penjelasan, mencoba dalam tanda kutip. Diangkat kalau begitu, bukan maksudnya tempat kosong saja.[2116]

Sementara itu, Valina Singka Subekti dari F-UG melihat persoalan tersebut tidak terlepas dari belum ditemukannya kata yang tepat untuk menggambarkan bahwa provinsi dibagi atas kabupaten dan/atau kota. Valina berpendapat sebagai berikut.

> *Wording*-nya itu kira-kira begini, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah yang disebut Provinsi. Dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Jadi *wording*-nya hanya menjelaskan bahwa Provinsi itu dibagi lagi atas Kabupaten dan Kota, saya kira tidak ada salahnya kalau memang ini adalah yang lebih baik daripada sebelumnya, walaupun sudah menjadi kesepakatan

[2114] *Ibid*.
[2115] *Ibid*.
[2116] *Ibid*.

sebelumnya. Tapi terserah pada *floor*.[2117]

Harun Kamil kemudian bertanya kepada peserta rapat sebagai berikut.

> Sudah ada rumusan Pak Hatta? Bagaimana? Saya tanya ke Pak Hatta dahulu setelah itu Pak Asnawi jawab. Sambil meresapkan bacaan, direnungkan dan dipikirkan. Kami persilahkan Pak Asnawi.[2118]

Asnawi Latief dari F-PDU kemudian menanggapi sebagai berikut.

> Saudara Pimpinan, itu kalimat mubazir, disebut Provinsi. Dan daerah provinsi dibagi kabupaten dan kota, nanti kenapa kota tidak dibagi kecamatan, kecamatan dibagi desa?[2119]

Keberatan Asnawi ditanggapi oleh Harun Kamil selaku Ketua rapat sebagai berikut.

> Ini Pak Asnawi bikin perkara baru ini, kalau ini. Sudah saya kira. Boleh suara baru, Pak Taufiequrochman, Pak Aritonang, dan Pak Luthfi. Bertiga ya, sampai malam kita bicara terus.[2120]

Taufiequrrachman Ruki dari F-TNI/Polri kemudian menjelaskan bahwa ada perbedaan yang substansial antara kecamatan dan kabupaten/Kota. Berikut ulasannya.

> Begini, terima kasih Pimpinan. Dua anak kalimat yang di depan itu memang berasal dari penjelasan Undang-Undang Dasar dengan dihilangkan kata-kata "akan". Sedangkan yang masing-masing mempunyai pemerintah daerah itu memberikan penjelasan bahwa daerah itu adalah daerah otonom. Kalau tanpa itu seperti kecamatan, kecamatan itu bukan pemerintahan daerah tapi dia merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah daerah di atasnya. Oleh karena itu, diberikan yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Jadi itu baru penjelasan daerah itu adalah daerah otonom, jadi jangan diteruskan kabupaten, kecamatan, desa. Itu namanya desa terdiri dari Dukuh dan RT, RW nanti Pak.[2121]

[2117] *Ibid*.
[2118] *Ibid.,* hlm. 62.
[2119] *Ibid*.
[2120] *Ibid*.
[2121] *Ibid*.

Pembicara selanjutnya Baharuddin Aritonang dari F-PG. Dalam kesempatan tersebut Baharuddin menyampaikan usulan rumusan Ayat (1) sebagai berikut.

> Baik, kalau begini memang keinginannya maka kalimatnya nanti akan begini, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Jadi "disebut" itu buang. Daerah-daerah provinsi. Dan daerah provinsi itu dibagi pula dengan atas kabupaten dan kota. Soal "pulanya" itu bisa dibuang, itu hanya untuk menjadikan khasnya saja. Di bagi atas kabupaten dan atau kota, bisa juga. Karena DKI, misalnya, tidak ada Kabupaten begitu Pak. Ini Pak Hendy jangan goyang kepala dahulu.[2122]

Lebih lanjut, Baharuddin Aritonang menjelaskan usulan ayat (1) sebagai berikut.

> Kenapa saya sebut tadi kalimat pertama di atas benar, karena ada kalimat disebut. Menunjukkan pembagian daerah itu. Jadi disebut hanya untuk konotasi sebutan provinsi, kabupaten dan kota begitu. Tapi kalau begini boleh juga, tapi buang kalimat "disebut"-nya. Uraikanlah situ.[2123]

Usulan beberapa anggota agar apa yang sudah disepakati dalam Tim Perumus tidak bisa dilakukan perubahan lagi, tidak disetujui oleh A.M. Luthfi dari F-Reformasi. Luthfi mengatakan sebagai berikut.

> Jadi, kalau dikatakan tadi, kalau kita mengubah yang sudah disusun oleh Timus itu masalah harga diri. Kita sudah beberapa kali kehilangan harga diri. Jadi, saya kira tambah satu tidak apa-apalah. Jadi, saya harus ubahlah kan lebih baik.[2124]

Sementara itu, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri mengusulkan sebagai berikut.

> Saya kurang sependapat mengenai "atau" ini, "garis miring atau". Kalau DKI, kalau ini muncul maka wilayah walikota yang sekarang yang disebut kotamadya itu akan menuntut pemerintahan daerah sendiri dan itu nanti kacaunya masalah pembagian jalan segala macam itu kacau. Jadi, kami tetap dan saja dan kota, jadi tidak ada "garis miring

[2122] *Ibid.*
[2123] *Ibid.*, hlm. 63.
[2124] *Ibid.*

> atau" meskipun betul contohnya DKI. Nanti menuntut itu dengan ini, jadi kami berpendapat "garis miring atau" itu hapus Pak.[2125]

Usulan Hendy di atas disambut baik oleh Baharuddin Aritonang dari F-PG yang mengatakan pendapatnya sebagai berikut.

> Betul Pak Hendy, karena memang kalau seperti ini kalimatnya, walaupun tanpa atau maka konotasinya semua Provinsi itu akan dibagi dalam bentuk kabupaten dan kota. Dan, itu nanti dampaknya ke bawah, karena itu bersifat otonom masing-masing punya DPRD tingkat II. Karena itu, memang tadi makanya saya lebih cenderung adalah kalimat Ayat (1), jadi hanya disebut. Jadi titik kalimatnya itu atau inti kalimat itu adalah disebut, bukan dalam pembagian daerah. Ini agak ada Jawa-nya sedikit, kalau tidak mau "pula" tadi ya *"loh",* begitu *loh*! Itu maksudnya. Ayat (4) ini memang betul sedikit tapi kebawahnya itu ada DPRD, karena ini otonom. Karena konsekuensinya provinsi itu dibagi kabupaten atau kota, itu berdiri pemerintahan masing-masing, ke bawah dampaknya ada DPRD atau pelengkap pemerintahan sendiri. Tapi, kalau yang pertama itu tadi tidak ada, itu hanya titk fokusnya adalah disebut, pokoknya disebut saja provinsi, kabupaten, kota. Bagaimana itu nanti dibagi, tidak ada persoalan di situ, terima kasih.[2126]

Harun Kamil selaku Ketua rapat keberatan dengan pendapat Baharudin Aritonang tersebut. Harun Kamil mengatakan sebagai berikut.

> Ini kita sudah sepakat yang bikin rumusan baru Saudara mundur lagi ini. Bukan, maksudnya kembali kepada yang pertama tadi. Sekarang saya mau tanya kepada kita yang hadir semua. Pemda DKI sekarang ini kan ada undang-undangnya tersendiri, dasarnya apa ini? Jangan ada daerah apa? Daerah khusus. Apakah dimungkinkan di Undang-Undang Dasar kita? Sebagai jalan keluar maksud saya kalau memang ada.[2127]

Pertanyaan Harun Kamil di atas dijawab oleh Hatta Mustafa dari F-PG sebagai berikut.

[2125] *Ibid*.
[2126] *Ibid*., hlm. 63 – 64.
[2127] *Ibid*., hlm. 64.

> DKI dan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Aceh itu sudah ditampung di ayat berikut. Ayat (7) yang tadi kita sepakati hanya saya minta catatan ini mengaturnya bagaimana ini. Karena ini ada 2 hal, mengenai DKI ini. Sudah dua-duanya.[2128]

Pendapat Hatta tersebut diperjelas kembali oleh Harun Kamil, sebagai berikut.

> Berarti masalah DKI terjawabkan itu, ada Ayat (7) di situ, jadi jangan sebagai alasan untuk di sini begitu, bertanya-bertanya. Saya kira kurang efisien ya. "Atau"nya hilang kalau begitu. Jadi, rumusan ini bisa disetujui. Saya diminta membaca, saya baca. "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas" daerah-daerah provinsi. Dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Bisa setuju? Selesai sudah ya? Kita mau lanjut lagi, soal apa? Mengenai masalah perubahan anggaran dasar, aturan peralihan dan aturan tambahan dan wilayah negara. Besok ya.[2129]

Hatta Mustafa dari F-PG menyampaikan usulan pengaturan daerah khusus dan istimewa sebagai berikut.

> Selain itu tadi yang 7 tadi jadi Ayat (5). Coba di anu dahulu Ketua, jadi ayat berapa? Karena 7 itu sudah disepakati, tadi sudah diketok dahulu. Hanya karena dia ada 2 masalah ini mengaturnya bagaimana? Ini Undang-Undang, yang satu sama lain beda. Yang satu mengakui Daerah Istimewa dan Khusus, yang satu mengenai Hak Ulayat.[2130]

Usulan Hatta Mustafa di atas ditanggapi oleh Harun Kamil selaku Ketua rapat sebagai berikut.

> Baiknya saya kira dibagi menjadi 8 ayat. Sebab substansinya kan berbeda disini. Jadi 7, negara mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat dan hak ulayat atau hak-hak yang melekat kepadanya, Ayat (8) jadi 9, negara mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang. Konkritnya, usulnya. Sekarang *kan* sinkronisasi.[2131]

Pataniari Siahaan dari F-PDIP mengusulkan dilakukan perubahan Ayat (7) menjadi Ayat (5). Berikut usulan

[2128] *Ibid.*
[2129] *Ibid.*
[2130] *Ibid.*
[2131] *Ibid.,* hlm. 65.

Pataniari.

> Pimpinan, Kami kalau bisa usul Pak. Ini yang tadinya Ayat (7) mungkin bisa ditaruh di setelah Ayat (4) saja Pak. Karena ini menyangkut masalah wilayah, masalah. Jadi di atasnya yang 2 alternatif ini, jadi bagus Pak dia. Jadi nomornya ditempatkan supaya urut dia.[2132]

Pembahasan pemerintahan daerah tersebut selanjutnya dibawa ke Rapat PAH I BP MPR ke-51, 29 Juli 2000, dengan agenda pandangan akhir fraksi terhadap hasil finalisasi Perubahan Kedua UUD 1945. Rapat tersebut dipimpin oleh Jakob Tobing. Sebagai pembicara pertama, Soetjiptno yang membacakan pandangan akhir fraksi F-PDI menyatakan tentang pentingnya ketentuan tentang pengakuan dan perlindungan negara atas masyarakat hukum adat, hak ulayat atau hak-hak yang melekat padanya.

> ...tuntutan masyarakat untuk memberikan otonomi seluas-luasnya dan keadilan pada daerah sangat kuat dan terus berkembang. Tuntutan yang demikian itu, secara positif telah diakomodasikan ke dalam Perubahan yang kedua ini yang isinya lebih memperkokoh prinsip negara kesatuan dan pelaksanaan desentralisasi, dekonsentrasi dan perbantuan yang selanjutnya diatur dengan undang-undang. Dipertegas pula bahwa pada setiap daerah otonom memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
>
> Yang sangat penting adalah ketentuan bahwa negara mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat, hak ulayat atau hak-hak yang melekat kepadanya. Juga mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang pengaturannya lebih lanjut dengan undang-undang. Gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis dan kemudian mengatur mengenai hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Ketentuan-ketentuan ini sangat berarti dalam rangka pembangunan daerah di seluruh Indonesia. Sangat menggembirakan dan dianggap sebagai langkah yang sangat maju adalah kesepakatan kita bersama untuk meningkatkan kedudukan dan peranan utusan daerah menjadi Dewan Perwakilan Daerah. Sesungguhnya memperkuat kedudukan DPD sudah menjadi tekad nasional yang berkaitan dengan pelaksanaan

[2132] *Ibid*.

konsep negara kesatuan melalui pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.[2133]

Selanjutnya, T. M. Nurlif atas nama F-PG meminta agar perubahan terhadap Pasal 18 yang mengatur mengenai pemerintahan daerah lebih menitikberatkan pada desentralisasi, dekosentrasi, dan kewenangan lain yang berkaitan dengan otonomi daerah. Hal tersebut dilakukan agar tidak terjadi pemerintahan sentralistik seperti masa lalu. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Pengaturan tentang Pemerintah Daerah dalam amendemen konstitusi, titik beratnya adalah menyangkut desentralisasi, dekosentrasi dan kewenangan-kewenangan lainnya berkaitan dengan otonomi daerah. Hal ini penting tidak hanya karena menyangkut perimbangan keuangan pusat dan daerah, akan tetapi juga pengelolaan sumber daya alam, sumber daya ekonomi lainnya untuk menghindari pemerintahan yang sentralistik. Hal ini dimaksudkan untuk mendorong pelaksanaan otonomi yang luas dengan senantiasa mengakui hukum adat, hak ulayat serta kekhususan keragaman dan keistimewaan yang dimilki daerah.[2134]

Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP mengusulkan adanya penekanan otonomi daerah sehingga perlu dilakukan perbaikan terhadap Pasal 18 Ayat (8). Ali Hardi menyampaikan usulannya sebagai berikut.

> F. Pemerintahan Daerah.
>
> Dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Ayat (8) tertulis :
>
> "Pemerintahan Pusat memberikan otonomi... dan seterusnya".
>
> Menurut hemat kami dengan memperhatikan psikologi politik dewasa ini, tanpa menghilangkan makna Negara Kesatuan RI, namun kalimatnya perlu diperbaiki sehingga berbunyi sebagai berikut :
>
> "Pemerintah daerah memiliki otonomi yang luas untuk melaksanakan pemerintahan masing-masing, dan

[2133] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999 – 2002, Tahun Sidang 2000, Buku Enam (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2008), hlm. 400

[2134] *Ibid*., hlm. 405.

seterusnya".[2135]

Usulan serupa juga disampaikan oleh Ali Masykur Musa dari F-KB, sebagai berikut.

> Yang kelima, adalah terhadap otonomi. Dulu memang masalah ideologi menjadi ancaman disintegrasi bangsa. Ke depan yang namanya disintegrasi itu tercermin dan disebabkan karena tidak harmonisnya antara pemerintah pusat dan daerah. Di mana pemerintah pusat selalu mengeksploitir. Karena itu ke depan apabila kita menginginkan sebuah tatanan yang integralistik di dalam tatanan pemerintahan dan ekonomi maka terhadap keinginan otonomi daerah yang memberikan pemerintahan daerah sesuai dengan kemampuannya adalah sesuatu yang sangat penting.[2136]

Hamdan Zoelva dari F-PBB menyampaikan 2 hal yang berkaitan dengan perubahan Pasal 18 UUD 1945 sebagai berikut.

> Bab VI mengenai Pemerintahan Daerah. Kita usulkan perubahan dan penambahan ketentuan yang cukup banyak dan sangat mendasar dibandingkan dengan rumusan yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang sekarang ini. Dalam Undang-Undang Dasar yang sekarang ini Pemerintahan Daerah hanya diatur dalam satu pasal yaitu Pasal 18 tanpa ayat. Sedangkan dalam draft perubahan yang ada terdiri dari satu pasal dan sepuluh ayat. Ada beberapa catatan yang kami perlu sampaikan berkaitan dengan Pemerintahan Daerah ini:
>
> 1. Dalam *draft* perubahan ini kita menegaskan pembagian daerah RI atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, dimana setiap provinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai pemerintahan sendiri. Di samping itu dalam rumusan yang sudah kita sepakati bersama bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan atas asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas pembantuan. Ketegasan masalah ini menjadi landasan dalam merumuskan hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah yang akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
> 2. Pengakuan negara atas adanya masyarakat hukum

[2135] *Ibid*., hlm. 412.
[2136] *Ibid*., hlm. 416.

> adat dan hak-hak ulayat atau hak-hak yang melekat kepadanya. Pengakuan ini mengandung arti bahwa negara melindungi dan menjamin keberadaan masyarakat hukum adat dan hak ulayat atau hak-hak yang melekat kepadanya. Di samping itu negera juga mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang keberadaannya itu selanjutnya diatur dengan undang-undang. Menurut pemahaman kami dengan adanya ketentuan ini bisa saja muncul banyak daerah khusus dan daerah istimewa, asalkan daerah itu memang betul-betul terbukti memiki kekhususan dan keistimewaan, berdasarkan pertimbangan historis, budaya, adat dan istiadatnya yang berbeda dengan daerah-daerah yang lainnya.[2137]

Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri sepakat kalau pemerintahan daerah diberdayakan dengan memberikan otonomi daerah. Namun, ia mengingatkan agar pemberian otonomi tersebut tetap dalam kerangka negara kesatuan, bukan seperti negara federal. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> ...pemerintahan daerah sebagai bagian dari sistem ketatanegaraan yang selama ini kurang mendapat perhatian disepakati bersama untuk diberdayakan. Namun demikian pemberdayaan ini hendaknya tetap dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ciri-ciri dan karakteristiknya sangat berbeda dengan negara federal. Pemberdayaan pemerintahan daerah hendaknya tidak mengarah kepada federalisme dengan baju Negara Kesatuan Republik Indonesia.[2138]

Usulan untuk memberikan otonomi yang luas juga disampaikan oleh Valina S. Subekti dari F-UG.

> Mengenai Pemerintahan Daerah. Intinya adalah memberi penekanan pada otonomi yang luas pada daerah. Yang perlu kami jelaskan adalah mengenai Ayat (7) yang mengatakan bahwa gubernur, bupati dan walikota dipilih secara demokratis. Yang dimaksudkan dipilih secara demokratis adalah dipilih secara langsung oleh rakyat. Tidak lain sebagai upaya untuk meningkatkan aspek akuntabilitas bupati, gubernur dan walikota kepada rakyat

[2137] *Ibid*., hlm. 426.
[2138] *Ibid*., hlm. 438.

di daerahnya.[2139]

Pada Rapat BP MPR ke-7, 2 Agustus 2000, selaku pimpinan PAH I, Jakob Tobing membacakan laporan yang salah satu materinya terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam laporan tersebut terungkap bahwa bab pemerintahan daerah tidak mengalami perubahan judul, bahkan materi babnya disepakati secara utuh. [2140]

Selanjutnya, materi tentang pemerintahan daerah menjadi satu dari lima materi yang dibacakan oleh Rambe Kamarul Zaman dalam laporan hasil kerja PAH II, sebagai berikut.

1. Otonomi Daerah

Panitia *Ad Hoc* II sejak dari awal telah menetapkan bahan bahasan tentang Otonomi Daerah, dilatarbelakangi bahwa penyelenggaraan otonomi daerah merupakan salah satu upaya strategis yang memerlukan pemikiran yang matang, mendasar dan berdimensi jauh ke depan. Pemikiran tersebut harus dirumuskan dalam kebijakan otonomi daerah yang sifatnya menyeluruh dan dilandasi oleh prinsip-prinsip demokrasi, kesetaraan dan keadilan, disertai oleh kesadaran akan keanekaragaman kehidupan kita bersama sebagai bangsa dalam semangat Bhinneka Tunggal Ika.

Penyelenggara otonomi daerah yang belum mencapai sasaran, yang menimbulkan ketidakpuasan dan ketersinggungan akan rasa keadilan yang melahirkan tuntutan keras agar pelaksanaan otonomi daerah harus segera dan konsisten dilaksanakan yang dapat menjawab permasalahan-permasalahan dalam penyelenggaraan otonomi daerah seperti: penyelenggaraan otonomi daerah cenderung tidak dianggap sebagai amanat konstitusi, masih kuatnya kebijakan sentralisasi, beberapa kesenjangan antara pusat dan antar daerah dalam kepemilikan sumber daya serta soal-soal kepentingan yang melekat yang menghambat penyelenggaraan otonomi daerah ini.

Dengan mengingat permasalahan-permasalahan tersebut dan besarnya harapan rakyat untuk segera direalisasikannya kebijakan otonomi daerah sebagaimana yang tertuang

[2139] *Ibid*., hlm. 443.
[2140] *Ibid*., hlm. 469-470.

dalam Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan juga Undang-undang yang telah ada dirasa sangat diperlukan: Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, dalam suatu Rancangan Ketetapan yang berisikan Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.[2141]

Pembahasan tentang pemerintahan daerah terus difokuskan pada rapat selanjutnya yakni Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR Ke-3 Lanjutan, 12 Agusutus 2000, dengan agenda Pembahasan Materi Perubahan UUD 1945. Selaku Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf menyampaikan hal-hal sebagai berikut.

...kita akan lanjutkan kepada yang tadi disepakati sebagai prioritas pembahasan yaitu mengenai Bab Pemerintahan Daerah. Bapak-Bapak sekalian, di Bab VI tentang Pemerintahan Daerah ini, pada undang-undang dasar yang ada itu hanya terdiri satu pasal, yaitu Pasal 18 yang berbunyi:

"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."

Dan memang pasal ini dilengkapi dengan penjelasan. Kita semua sudah pernah membacanya dan pada perubahan yang kita tawarkan, itu tetap memiliki hanya satu pasal, tetapi ayatnya menjadi cukup banyak, menjadi sepuluh ayat.

Mengenai pemerintahan daerah ini, kita merasakan sesuatu yang mendesak untuk segera disempurnakan. Oleh karena semangat yang sekarang ada di dalam kehidupan bernegara kita adalah pentingnya otonomi daerah di dalam rangka menciptakan keadilan yang diharapkan oleh banyak masyarakat, baik di bidang politik, ekonomi, sosial dan sebagainya.

Perimbangan kekuasaan pemerintah pusat dan daerah.

[2141] *Ibid*., hlm. 474.

> Perimbangan keuangan dan sebagainya dan itu semua yang ada di dalam pasal-pasal ini, dicoba untuk diatur. Itu sebagai pengantar. Silakan nanti, kalau teman-teman mau membicarakan.[2142]

Selaku pembicara dari F-PDKB, Gregorius Seto Harianto menyampaikan pendapatnya terkait dengan Pasal 18 Ayat (1), sebagai berikut.

> ...ada mohon perhatian khususnya untuk Pasal 18 Ayat (1). Di sini dinyatakan bahwa negara kesatuan RI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah.
>
> Ada satu hal yang kami dari F-PDKB mohon perhatian kita sekalian, bahwa di dalam pembentukan atau pemekaran kabupaten dan kota ataupun provinsi, perlu dijaga secara hati-hati supaya setiap provinsi atau kabupaten dan atau kota itu menjaga kesatuan masyarakat adat atau masyarakat hukum setempat, sehingga tidak terjadi ada pemekaran kabupaten kota atau provinsi yang membelah dua, satu masyarakat, sehingga ini menimbulkan masalah. Salah satu yang kita alami misalnya persoalan pemekaran lrian, itu Irian Jaya menjadi tiga provinsi, ini *kan* ditolak karena menyangkut persoalan sehingga bahwa provinsi, kabupaten dan kota itu harus tetap dalam satu kesatuan masyarakat hukum atau masyarakat adat begitu. Kalimatnya bisa dicari saya kira perlu dijelaskan ditekankan di sini supaya itu menjadi pegangan kita bersama. Itu satu persoalan.
>
> Yang kedua adalah pada Ayat (8) memang ini kita rumuskan bersama di PAH I atas dasar Undang-Undang No. 22 yang sudah ada. Hanya karena ini kembali ini adalah undang-undang dasar persoalan yang ingin kami sampaikan adalah apakah pengecualian kewenangan. Di sini dikatakan kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, Hankam dan seterusnya perlu kita cantumkan di sini, mengingat itu cukup diatur dengan undang-undang, sehingga konkritnya kami usulkan agar penjabaran di dalam pengecualian ini tidak perlu ditulis di sini, tetapi cukup di dalam undang-undang saja. Itu dua hal pokok

[2142] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999 – 2002 Tahun Sidang 2000*, Buku Tujuh, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2008), hlm. *Ibid*., hlm. 192.

yang ingin kami sampaikan.[2143]

Selanjutnya T. Syaiful Achmad dari F-Reformasi menyampaikan pendapatnya berkenaan dengan usulan atas Pasal 18 Ayat (5) dan Ayat (6) sebagai berikut.

> Secara subtansi kami sangat menghargai saudara-saudara kita dari PAH I yang telah menyusun pasal ini, bahkan juga sangat respon oleh Daerah Tingkat I yang kemarin juga kami mendapat beberapa telepon dan Daerah Tingkat I. Cuma kami di sini ingin beberapa pasal supaya isinya dan sub-substansinya ini memang betul-betul nanti sesuai keinginan daerah. Jadi ada dua ayat, Ayat (5) dan (6). Kami usulkan Ayat (5) dan (6) ini yang pertama itu:
>
> "Negara mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat dan hak ulayat atau hak-hak yang melekat kepadanya".
>
> Kemudian satu lagi Ayat (6):
>
> "Negara mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang".
>
> Jadi supaya dua-dua Ayat ini (5) dan (6) mempunyai makna dan arti yang lebih khusus. *Nah* ini kami usulkan supaya dimasukan dijadikan pasal sendiri, bab di Bab VI tetapi pasal-pasal sendiri. Akhirnya nanti kita kuatir bahwa akan salah tafsir dengan Ayat (8).
>
> Ayat (8) bunyinya:
>
> "Pemerintah pusat memberikan otonomi yang luas pada daerah-daerah untuk melaksanakan pemerintah masing-masing, kecuali kewenangan dibidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, pengadilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan dibidang lain yang diatur dalam undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman dimiliki oleh daerah".
>
> Jadi kami hanya mengusulkan Ayat (5) dan (6) dibuatkan pasal sendiri sehingga arti khusus, arti istimewa, itu betul-betul kita hargai, ini merupakan keragaman dan persatuan bangsa, dulu waktu republik ini dilahirkan.[2144]

Adapun usulan Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengenai Pasal 18 Ayat (5) dan Ayat (6) adalah sebagai berikut.

Ada dua hal yang ingin kami sampaikan dalam kesempatan

[2143] *Ibid*., hlm. 193.
[2144] *Ibid*., hlm. 193-194.

ini, pertama pada Ayat (5) di sini:

"Negara mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat dan dan hak ulayat atau hak-hak yang melekat kapadanya."

Di sini ada ketegasan bahwa negara mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat disatu sisi dan di sisi lain adalah hak ulayat. Yang ingin kami usulkan adalah apakah rumusan ini bisa disempurnakan dengan menghilangkan kata hukum di situ. Jadi mana sesungguhnya yang lebih pas, negara mengakui dan melindungi masyarakat adat atau melindungi, mengakui, dan melindungi masyarakat hukum adat. Ini yang mungkin nanti bisa kita pertimbangkan untuk dicermati lebih dalam.

Yang kedua, pada Ayat (8) di sini menyatakan bahwa:

"Pemerintah pusat memberikan otonomi yang luas kepada daerah-daerah untuk melaksanakan pemerintahannya masing-masing kecuali dan seterusnya."

Memang kami sadar betul bahwa, kalimat pemerintah pusat memberikan otonomi ini karena pada hakekatnya kita adalah negara kesatuan, kemudian pemerintah pusat memberikan otonomi itu kepada daerah-daerah.

Hal ini sangat berbeda dengan negara-negara federal yang semula mereka itu pada hakekatnya sendiri-sendiri lalu kemudian bersatu. Namun dengan menimbang psikologi yang berkembang belakangan ini dan sejalan juga dengan *stemotivering* yang pendapat akhir, yang fraksi kami sampaikan pada rapat pleno akhir Panitia Ad Hoc I maka kami mengusulkan apa tidak sebaiknya kalau rumusannya diubah menjadi; Pemerintah daerah memiliki otonomi yang luas untuk melaksanakan pemerintahan masing-masing kecuali dan seterusnya.

Jadi dengan usulan ini, kami ingin memberikan kalimat yang lebih positif. Sekali lagi usulan perubahannya adalah pemerintah daerah memiliki otonomi yang luas untuk melaksanakan pemerintahan masing-masing kecuali kewenangan di dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan seterusnya.[2145]

Sementara itu terkait dengan Pasal 18 Ayat (7) dan Ayat (5), Syarief Muhammad Alaydrus dari F-KB berpendapat

[2145] *Ibid*., hlm. 194.

sebagai berikut.

> Bab VI berkenaan dengan Pemerintahan Daerah Pasal 18 Ayat (7):
>
> "Gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dalam undang-undang."
>
> Kalau kita menangkap aspirasi yang berkembang di bawah, nampaknya kecenderungan untuk bisa memiliki gubernur dan walikota atau bupati yang dipilih langsung oleh masyarakat, kecenderungan ini cukup tinggi. Oleh karena itu kami mengusulkan apabila kata-kata secara demokratis ini diganti dengan kata-kata dipilih langsung.
>
> Kemudian yang kedua, Ayat (5) kami sepakat:
>
> "Negara mengakui dan melindungi masyarakat adat."
>
> Kata-kata hukumnya di *drop*. Negara mengakui dan melindungi masyarakat adat dan hak ulayat atau hak-hak yang melekat kepadanya.[2146]

Pembicara dari F-UG, Marzuki Usman memberi komentar atas Pasal 18 Ayat (2), dalam hubungannya dengan Pasal 18 Ayat (8), sebagai berikut.

> Saya ingin memberi komentar terhadap Pasal 18 Ayat (2), dalam hubungannya dengan Pasal 18 Ayat (8) satu sama lain saling berhubungan. Saya ingin mengusulkan supaya perumusan Pasal 18 Ayat (2) agar konsisten dengan Pasal 18 Ayat (8) berbunyi sebagai berikut:
>
> "Penyelenggaraan pemerintahan daerah bersifat otonom administratif langsung", langsung dihilangkan kata-kata berikutnya sambung terus, "yang ditetapkan dengan undang-undang."
>
> Karena begini, kalau kita masih menyebut desentralisasi, dekonsentrasi dan asas perbantuan, itu masih sangat dipengaruhi oleh apa yang pada awal delapan puluhan didengung-dengungkan pada waktu itu, bahwa pusat adalah pusatnya daerah, daerah adalah daerahnya pusat, sehingga waktu itu didengung-dengungkan ke seluruh daerah republik harus ada *uniformity* dan standardisasi, *standardizing* ke negara-negara kesatuan. Itu kesalahan kita yang besar berlawanan dengan falsafah negara kita Bhinneka Tunggal Ika. Itu lalu kita ke mana-mana, semua kata Bapak Prof. Selo Sumarjan, maaf mau dijauhkan.

[2146] *Ibid*., hlm. 195.

> Lalu keluar Undang-Undang No. 5 th 1979, semua desa dijadikan pola desa Jawa, dan semua marga yang ada di Sumatera yang lain pada habis tidak ada lagi. Oleh karena itu, saya, fraksi saya atas nama saya mengatakan supaya langsung saja Ayat (2) itu berbunyi:
>
> "Penyelenggaraan pemerintahan daerah bersifat otonom dan administratif yang ditetapkan dengan undang-undang."
>
> Ini cocok dengan Pasal 18 Ayat (8).
>
> Dengan demikian kita kembali menggali ke-Bhinnekaan kita, karena ini adalah modal kita dalam rangka memasuki globalisasi. Tanpa itu kita akan kalah, karena dalam dunia globalisasi nanti kita hanya bisa hidup dari tiga sektor, selebihnya sudah tidak bisa lagi, pertanian. Yang kedua adalah industri pertanian, yang ketiga adalah pariwisata, seni, dan budaya. Itupun jika kita tidak waspada akan digerakan oleh orang dari luar. Jangan biarkan bangsa ini berakhir menjadi kuli di desanya sendiri.

Lebih lanjut Marzuki Usman menyinggung pula tentang rumusan Pasal 18 Ayat (5).

> Dalam hubungan ini saya menyinggung pada Pasal 18 Ayat (5), tadi saya setuju dengan teman-teman yang mengatakan, negara mengakui dan melindungi masyarakat adat, hukumnya dihilangkan, dan hak ulayat atau hak-hak yang melekat padanya yang diatur dengan undang-undang, ini penting. Sebab sekarang adat-istiadat tinggal formalitas, kalau acara perkawinan kita beradat semua pagar bagus, pagar ayu, selesai di situ saja. Yakinlah nanti kalau kita juga tidak angkat ke atas, nanti itu adat-istiadat juga akan dikerjakan oleh orang dari luar, kita menjadi kuli di kampung kita sendiri. Jadi saya senang sekali, tetapi harus diatur dengan undang-undang.
>
> Dengan demikian *Insya* Allah memasuki era globalisasi masih ada jualan kita, pertanian, industri pertanian, pariwisata, seni, dan budaya.[2147]

Kemudian Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG menyampaikan pendapatnya terkait dengan Pasal 18 Ayat (5) sebagai berikut.

> Saya ingin fokus kepada Ayat (5), yaitu tentang negara mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat, hak

[2147] *Ibid*., hlm. 195-196.

ulayat, atau hak-hak yang melekat kepadanya. Tentu kami sangat bergembira tentang hukum adat dan hak ulayat ini diangkat. Namun demikian setelah melalui perenungan yang cukup lama, kelihatannya hukum adat dan hak ulayat ini sebetulnya dalam penempatan, nampaknya tidak berkait atau barangkali tidak perlu disatukan dengan pemerintahan daerah, kenapa demikian?

Karena hukum adat, hak ulayat itu sebetulnya adalah targetnya atau orientasinya adalah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat yang berada di daerah. Jadi masyarakat daerah itu harus mempunyai akses yang kuat terhadap sumber daya alam. Kita barangkali ingat bagaimana kasus Freeport pada saat sekarang ini masyarakat Papua, yang berada di Irian Jaya sana pada saat sekarang ini tidak menikmati apa-apa. Mereka hanya menikmati limbah dan Freeport itu, *nah*, termasuk juga Aceh.

Nah ini kalau dikaitkan masalah hukum adat dan hak ulayat ini dalam konteks pemerintahan daerah, dalam pandangan saya, nampaknya pasal-pasal yang ada ini tidak sistematik padahal konstitusi itu harus bersistem, itu satu persoalan.

Kemudian yang kedua adalah bahwa kami melihat implikasi yang akan terjadi, nanti masyarakat di daerah akan menterjemahkan bahwa mereka bisa hak ulayat itu *kan* berkaitan dengan masalah hak tanah, jadi berbeda dengan hukum adat.

Nah, oleh karena itu, ketika mereka mempersepsi persoalan hak ulayat ini dengan sederhana maka apa-apa yang berkaitan dengan proses pembangunan yang sudah berlangsung itu, mereka bisa mengatakan bahwa ini adalah milik dari hak ulayat yang kemudian akan terjadi konflik antara pemerintah daerah dengan masyarakat di daerah. *Nah*, namun demikian pada prinsipnya semangat spiritnya kami tetap berpendapat hukum adat dan hak ulayat ini harus dan perlu dimasukan di dalam konstitusi.

Nah, hanya karena dia tadi kami pikir bahwa berkait dengan kesejahteraan sosial masyarakat di daerah dan oleh karena itu harus mempunyai akses langsung kapada sumber daya alam yang berada di daerah. Kami menawarkan agar yang

hal-hal berkaitan dengan hukum adat dan hak ulayat ini dipindahkan kepada ke dalam Pasal 33, katakanlah dalam ayat tersendiri. Rumusannya misalnya adalah pengelolaan sumber daya alam dan kesejahteraan sosial masyarakat, harus menghormati hukum adat dan hak ulayat yang melekat padanya yang dalam pelaksanaannya diatur oleh undang-undang. Itu tawaran saya pak, barangkali ini bisa menjadi satu bahan diskusi kita. Tapi prinsipnya, semangatnya, substansinya sama sekali tidak kita ubah, malah barangkali dengan penempatan ini akan jelas secara proporsional.[2148]

Berkenaan dengan Ayat (6), Happy Bone Zulkarnaen berpendapat sebagai berikut.

Lalu yang kedua, tentang Ayat (6), kami mendukung Ayat (6) ini; negara mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan daerah diatur dengan undang-undang.

Namun demikian, ini perlu penegasan-penegasan yang lebih eksplisit lagi, oleh karena itu dalam rangka, katakanlah menjawab tuntutan-tuntutan yang berada di daerah seperti di Aceh misalnya maka kami berpendapat bahwa ini perlu masuk dalam pasal tersendiri saja. Masuk Bab IV Pemerintahan Daerah tetapi dalam pasal yang tersendiri.[2149]

Selanjutnya pembicara dari F-PDIP, Dimyati Hartono menyampaikan pendapatnya tentang pemerintahan daerah sebagai berikut.

Jadi kalau kita sekarang untuk membahas masalah pemerintahan daerah, titik tolak kita dalam hati kita itu harus Negara Kesatuan Republik Indonesia itu menjadi alas dasarnya. Bahwa kemudian mencuat pada belakangan ini persoalan pemerintahan daerah, saya pikir, oleh karena adanya *malpraktek* di dalam penyelenggaraan negara yang mengabaikan kepentingan-kepentingan daerah. Pada saat sekarang ini, kita terbius sedikit banyak oleh eforianya otonomi daerah. Sehingga misalnya, ada yang disebut asosiasi Sekwilda seluruh Indonesia.

Kemudian ada pemikiran seakan-akan dalam otonomi itu, gubernur sama sekali tidak punya wewenang apa-apa terhadap bupati. Hal-hal semacam ini, nanti akan

[2148] *Ibid*., hlm. 196-197.
[2149] *Ibid*., hlm. 197.

mempengaruhi pelaksanaan penyelenggaraan negara secara keseluruhan. Oleh karena itu, dalam membahas masalah pemerintahan daerah, saya ingin mengajak kita semua untuk menempatkan persoalan daerah ini secara proporsional, tanpa mengurangi apa yang harus diberikan atau yang dilimpahkan kewenangannya kepada daerah.[2150]

Kemudian, Dimyati juga mengusulkan beberapa hal yang terkait dengan pasal-pasal dalam bab pemerintahan daerah sebagai berikut.

...kalau kita pelajari usul-usul yang rancangan, mulai dari Ayat (3) sampai Ayat (10), di sana kelihatan sebenarnya, seakan-akan kita ini hanya mengangkat apa yang sudah diatur dalam UU No. 22 dan 25 tahun 1999, dari tingkat undang-undang menjadi aturan yang ada di dalam konstitusi.

Saya kira hal-hal ini sangat mendetil dan apabila keadaan berubah, sulit bagi kita nanti untuk memperbaiki. Beda dengan undang-undang, contoh saja misalnya, penyebutan pada Ayat (1) yang baru, ada kata provinsi, ada kata kabupaten, yang kata-kata itu saat ini adalah sesuatu yang eksis. Tapi kita juga pernah dulu ada karesidenan, dulu ada kawedanaan, karena perkembangan keadaan, kawedanaan dan karesidenan itu hilang.

Nah oleh karena itu, apa tidak cukup kita mengatur pemerintah daerah itu, yang pokok-pokok saja, misalnya pada kata-kata provinsi dan kabupaten, kita kembalikan saja kepada apa yang asli pada Pasal 18 yang lama, yaitu daerah-daerah besar dan kecil diatur di dalam undang-undang. Jadi kalau suatu ketika ada perubahan penyebutan terhadap istilah provinsi, yang pernah kita juga sebut Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II maka itu tidak menyentuh perubahan pada undang-undang dasar yang sulit untuk merubahnya.

Kemudian, kami usulkan juga bahwa pada Ayat (2) yang baru, itu sebenarnya sudah bisa menjadi payung dari seluruh Pasal Ayat (3) sampai Ayat (10) yang memberikan *guidance* kepada penyusun perundang-undangan, tetapi mudah nantinya bagi penyusun undang-undang itu apabila keadaan berubah. Karena di sana disebutkan

[2150] *Ibid*., hlm. 198.

penyelenggaraan pemerintah daerah bersifat otonom, administratif, berdasar atas desentralisasi, dekonsentrasi, dan seterusnya, menurut ketentuan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Bagaimana dengan undang-undangnya? Kita tentukan juga sesuai dengan perkembangan keadaan. Oleh karena itu usul kami, adalah pada Pasal 18 yang lama tetap hidup, lalu ditambahkan dengan Ayat (2) dari Pasal 18, sedangkan Ayat (1), (3), sampai (10), itu kita *drop* di dalam undang-undang.[2151]

Persoalan tentang hak ulayat juga disinggung oleh Dimyati, sebagai berikut.

...kami ingin mengingatkan memang kesalahan kita mengabaikan hak ulayat rakyat di daerah. Tetapi di dalam kita ingin mengangkat kembali, memberikan kembali hak ulayat itu hendaklah diingat bahwa sejak Proklamasi, yang kita proklamasikan untuk seluruh negara Republik Indonesia, hanya mengenal satu hukum yaitu hukum nasional, dan hukum-hukum adat itu diakui menjadi unsurnya hukum nasional. Dengan demikian kalau *toh* kita harus mengembalikan hak rakyat daerah itu proporsional jangan sampai pada saat nanti akan dilaksanakan berbenturan di daerah.[2152]

Berikutnya dari F-TNI Polri, dengan pembicara Rudy Supryatna, menyampaikan pendapatnya agar undang-undang dasar tidak perlu memuat hal-hal yang terlalu mendetil terkait dengan pemerintahan daerah.

...setiap kita akan mengisi undang-undang dasar ini tidak perlu mendetil, cukup memuat garis-garis besar saja. Oleh karena itu, melihat pemerintahan daerah di sini, dikaitkan dengan UU No. 22 dan 25, sebetulnya kalau kita lihat ini anaknya sudah lahir duluan, baru induknya akan mencoba diterbitkan, atau dikeluarkan, atau dilahirkan.

Setelah saya amati, memang di sini terlampau mendetil seperti kita lihat adanya penjelasan mengenai provinsi, terus nanti dijabat oleh gubernur dan lain sebagainya, dan ini juga masing-masing katanya diatur dengan UU. Padahal hal ini, sudah semuanya tercakup di UU No. 22 dan UU No. 25. Seolah-olah ini nanti ada *double*, ini yang

[2151] *Ibid*.
[2152] *Ibid*., hlm. 198-199.

pertama.

Terus yang kedua, juga kalau seandainya ini tetap kita menggunakan kata-kata seperti kabupaten dan lain sebagainya, di mana tuntutan jaman juga bisa berubah. Kita ambil contoh, Pasal 18. Di situ dijelaskan pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil. Dengan ini mungkin karena kita tidak menganut lagi istilah daerah besar dan kecil, ini perlu kita mencari sesuatu bentuk apa, *nah* terus kita mencoba menjabarkan di undang-undang dasar dengan seperti yang tercantumkan seperti ini provinsi dan lain sebagainya.

Padahal kita, UU No. 22 dan 25 ini sebetulnya sudah ditampung. Sehingga tidak perlu lagi Ayat (1) sampai (10) ini kita masukkan secara keseluruhan seperti ini. Cukup nanti memuat UU No. 22, Pokok-pokoknya saja dengan UU No. 25. Jadi hanya terdiri dari dua ayat saja yang ada, sehingga tidak seperti sekarang sampai 10 ayat.[2153]

Pembicara dari F-KB, Ayip, menyatakan pandangannya tentang Pasal 18, sebagai berikut.

Saudara ketua. Ingin saya sampaikan dan saya mendukung pendapat Prof. Dimyati dan Pak Rudy, bahwa di dalam Pasal 18 ini kelihatannya kita mengadopsi terlalu banyak dari Undang-Undang No. 22 tahun 1999 sehingga kelihatan di sini pasal-pasal dasar atau undang-undang dasar itu lebih banyak atau lebih, apa namanya, melebihi kapasitas yang sebenarnya, pasal ini cukup dengan beberapa pasal, paling banyak tiga pasal. Satu pasal yang pertama dan undang-undang dasar lama. Kemudian Pasal 2, kemudian yang tiga mungkin pasal hak khusus, hak ulayat, dan hak masyarakat adat saja.

Saudara ketua yang terhormat. Kalau kita melihat di sini karena terlalu banyaknya pasal, sehingga kelihatan bahwa undang-undang dasar ini menjadi undang-undang pelaksana atau undang-undang yang bersifat sangat teknis sekali. Tetapi di sini juga saya ingin menyampaikan pendapat tentang negara yang mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang. Apakah ini sudah dipertimbangkan sedemikian rupa, seketika kita ini berbicara bersifat khusus maka semua daerah mempunyai rasa kekhususannya sendiri-sendiri. Maka semua daerah itu adalah mengaku

[2153] *Ibid*., hlm. 199.

dirinya adalah daerah khusus dan daerah istimewa. Sebab ketika istimewa ini tidak dijabarkan, itu harus, lalu menjadi makna semua daerah yang akan mengatakan bahwa dia istimewa dan daerah dia adalah khusus. Dan oleh karena itu saya ingin masalah sifat khusus dan istimewa ini juga termasuk di dalam undang-undang pelaksanaan saja, tidak termasuk di dalam undang-undang dasar.[2154]

Berkenaan dengan masalah provinsi, Ayip mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

...masalah provinsi sekali lagi saya juga sependapat dengan teman-teman lain, tapi di sini propinsi itu kalau di Undang-Undang No. 22 itu tidak termasuk pemerintahan otonomi, sebab otonomi itu adalah ditingkat II atau ditingkat kabupaten dan kotamadya. Sehingga ketika kita berbicara bahwa kota dan kabupaten yang tiap-tiap provinsi dan kabupaten itu mempunyai pemerintahan daerah, ini di sini menuntut kita akan mengadakan perubahan terhadap Undang-Undang No. 22 yang belum berlaku sampai hari ini atau belum mulai dilaksanakan secara efektif sampai hari ini. Tapi itu harus diadakan perubahan-perubahan yaitu bahwa provinsi mempunyai pemerintahan daerah.[2155]

Mengenai pemilihan umum yang dikaitkan dengan daerah otonom, Ayip berpendapat sebagai berikut tentang pemilihan umum.

Nomor tiga, setiap daerah otonom mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Kalau memang kita ini tujuannya adalah sifatnya bersifat teknis maka kita ingin menjelaskan bahwa di dalam Pasal 3 ini setiap daerah otonom memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum yang terpisah dengan pemilihan DPR RI di pusat. Sebab kejadiannya seiring sekali antara orang-orang DPR Daerah dan DPR Daerah I dan II, dan pusat itu orangnya itu-itu juga.

Sehingga kalau diadakan pemisahan diharapkan mereka itu punya kesadaran bahwa untuk pusat dan untuk Daerah Tingkat I dan Tingkat II mempunyai perbedaan-perbedaan. Oleh sebab itu saya minta apabila, sekali lagi apabila ini akan ditetapkan sebagai undang-undang teknis, No. 3

[2154] *Ibid*., hlm. 200.
[2155] *Ibid*.

ini disebutkan setiap daerah otonomi memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum yang terpisah dengan pemilihan DPR RI dan DPRD tingkat II, umpamanya.[2156]

Markus Mali dari F-KKI dalam pandangannya menyinggung soal pemilihan kepala daerah secara langsung, sebagai berikut.

> Setelah kita membaca secara keseluruhan tentang otonomi ini, tentu seolah-olah dibenak kita ini kita melihat bahwa semacam peraturan atau undang-undang pelaksanaan. Karena dia mengatur seluruh masalah-masalah teknis yang ada di daerah. Sedangkan kita hari ini membicarakan tentang undang-undang dasar dan dasar hukum negara, ini kita lihat secara keseluruhan.
>
> Yang kedua, tentu ada beberapa hukum adat dan perangkat pemerintahan yang ada di daerah. Ada dua perangkat yang perlu kita bicarakan adalah masalah pimpinan daerah gubernur, bupati dengan DPR.
>
> Apa yang sudah dikemukakan tadi kalau kami kata, ini menjadikan satu, menjadi otonomi maka di dalam pikiran kita bahwa seperti bupati dan walikota dan sebagainya itu, mungkin cara pemilihannya bagi kami adalah pemilihan secara langsung. ltu untuk mencegah masalah-masalah yang dirasakan oleh masyarakat sekarang ini, yang di mana kalau andaikata pemilihan gubernur atau bupati adalah *money politic* yang dilakukan.
>
> Untuk mencegah ini, kami sependapat untuk menentukan masalah pemilihan gubernur, bupati di daerah, bupati atau walikota, itu pemilihan langsung dari rakyat, sehingga rakyat merasakan bahwa memang ini miliknya pimpinan ini. Ini menjadi hal yang utama. Saya sependapat dengan usulan Pak Dimyati ada beberapa pemikiran-pemikiran yang dituangkan tadi memang kecenderungan agak benarnya ada. Di mana kita ini seolah-olah kita mengambil dari undang-undang itu kita masukkan di sisi sini sebagai *operational* yang kita lakukan di daerah, tapi kita juga sepakat perlu ada otonomi yang ada di daerah dan pelaksana, saya sepakat.
>
> Dalam rangka mengelola daerah ini, dalam rangka bagaimana rakyat merasakan langsung. Tapi hukum adat

[2156] *Ibid*., hlm. 200-201.

dan hukum rakyat harus ada di daerah, harus diatur, karena selama ini saya melihat bahwa hukum adat ini, hak-hak di daerah ini dicaplok juga. Jadi mereka juga tidak memiliki apa-apa, untuk itu juga kita tetap harus mengatur dalam rangka kepentingan di daerah, saya kira ini yang dapat kami sampaikan.[2157]

Selanjutnya pembicara dari F-PDIP, Ramson Siagian mengemukakan pendapat terkait dengan Pasal 18 sebagai berikut.

Sesudah melihat *draft* perubahan atau amendemen kedua mengenai Bab VI Pasal 18 mengenai Pemerintah Daerah. Saya perlu membacakan Pasal 18 yang asli, pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkannya dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa.

Pada dasarnya undang-undang dasar atau konstitusi sebagai sumber hukum atau dasar hukum adalah dalam hal ini penjabaran dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Jadi mengenai hal-hal yang lebih terperinci, lebih tepat diatur dalam perundang-undangan. Dalam Bab VI Pasal 18 ini mengenai Pemerintahan Daerah, itu dari sepuluh ayat ini kami melihat lebih tepat diatur di dalam undang-undang dan mengenai otonomi daerah telah diatur di dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan juga telah ada peraturan pemerintah yang telah dibuat dan akan dibuat.

Terus mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah secara mendasar telah diatur dalam Undang-Undang No. 25 dan akan dibuat juga penjabarannya dalam peraturan pemerintah. Jadi kami berprinsip bahwa dibutuhkan waktu yang lebih lama untuk mendalami, menganalisa, dan sosialisasi setiap pasal-pasal yang ada dalam *draft* amendemen kedua, termasuk juga di Pasal 18 ini. Sebagai ilustrasi perlu kami beritahukan kapada sidang yang terhormat, seperti misalnya Ayat (5), itu sangat diperlukan kehati-hatian.

Kami juga dan kebetulan saya anggota DPR Komisi VIII kita telah mengundang empat gubernur yang mempunyai

[2157] *Ibid*., hlm. 201.

sumber daya alam yang melimpah di provinsi-provinsi tersebut. Ada salah satu contoh kasus di Provinsi Riau, di mana saya pikir kita semua mengetahui bahwa migas, minyak, sumber pendapatan minyak itu di eksplotasi sekitar 70% dari Provinsi Riau. Ada salah satu kasus, sekarang di dalam Pasal UU No. 25 mengenai pembagian golongan pusat dan daerah bahwa pendapatan negara dari minyak 15% untuk daerah setempat dan untuk gas 30% daerah setempat.

Tetapi sekarang masalahnya bukan timbul hanya pendapatan negara itu yang diinginkan. Tetapi sudah ingin mengelola, terus timbul lagi salah satu opini, juga waktu kami mengadakan RDP tersebut, saya diberikan informasi mengenai ada berita dikoran di sana bahwa, pemerintah pusat itu sahamnya itu, hanya hutan mereka yang bisa dieksplorasi itu. Di situ ini, sekarang mengenai hak ulayat. Padahal kita mengetahui bahwa di dalam struktur APBN di mana pendapatan negara nomor dua setelah pajak adalah sektor minyak dan gas. Di dalam struktur APBN kita apakah itu warisan dari rezim orde baru harus membayar angsuran hutang dan cicilan hutang.

Saya khawatir dengan adanya ini diatur di dalam konstitusi, nanti sumber daya alam, sumber daya alam itu dengan adanya di sini mengenai hak ulayat yang tidak dijelaskan di dalam suatu undang-undang dan ini langsung direkonstruksi, ada bisa salah persepsi. Jadi makanya sebenarnya saya tidak ingin berbicara di sini, karena ada mekanisme informal yang kurang tepat di fraksi saya, di mana baru kita mengetahui mengenai masalah ini, dan ini sangat mendasar. Makanya diperlukan, artinya kearifan dari kita semua karena di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa demokrasi kita itu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanan dalam permusyawaratan dan perwakilan.

Jadi para Bapak pendiri bangsa ini optimis bahwa generasi yang akan datang, anggota-anggota MPR nya itu adalah yang mempunyai hikmat kebijaksanaan. Ini yang diperlukan oleh bangsa ini. Ini yang diperlukan oleh rakyat ini, bukan suatu latah-latah hanya ingin mengamendemen secepat mungkin. Untuk itu saya menghimbau kapada Bapak-Bapak anggota Majelis yang terhormat, supaya kita menghayati apa yang ada di dalam Pembukaan Undang-

Undang Dasar 1945 ini. [2158]

Berikutnya, Laden Mering dari FPG mengemukakan pendapatnya terkait dengan Pasal 18, sebagai berikut.

> ...mengenai Ayat (1), di sini dikatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas teritorial, provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah. Kemudian di mana tentang desanya. Sedangkan dalam undang-undang yang berlaku sekarang ada pemerintahan desa.
>
> Oleh karena itu, saya usulkan supaya kita kembali saja kepada teks yang asal. Saya rasa, ini yang lebih cocok. Ini yang lebih fleksibel, sebab kalau kita mengatakan bahwa, sekarang kita ada provinsi, ada kabupaten, ada kota. Mungkin pada masa yang akan datang belum tentu ini berlaku, mungkin juga daerah kita hanya dua susunan atau empat. Oleh karena itu kembali saya usulkan sebaiknya kembali kepada teks yang asal.
>
> Kemudian, mengenai Ayat (5):
>
> "Negara mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat dan hak ulayat atau hak-hak yang melekat kepadanya."
>
> Saya merasa ini perlu dipertahankan. Memang mengenai kata hukum saya setuju kalau dijadikan masuk adat. Kemudian hak ulayat, saya minta supaya ini ditambah lagi satu kata hak ulayat atau hak yang sejenis, sebab hak ulayat itu memang tidak dikenal di daerah Pulau Jawa, sehingga sering masyarakat dirugikan dan kami katakan bahwa tidak ada hak ulayat. Padahal ada hanya namanya saja yang berbeda.
>
> Kemudian mengenai negara mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang. Saya tadi sependapat dengan saudara pembicara terdahulu, bahwa ini perlu diperhatikan sebab sekarang ini yang dianggap istimewa adalah Aceh dan Irian Jaya. Padahal banyak juga daerah yang merasa dirinya istimewa, Yogya istimewa. Jadi, sebaiknya perlu dipertimbangkan masak-masak. Kemudian yang seterusnya, saya sangat sependapat dengan yang dikatakan oleh Bapak Profesor Dimyati Hartono. Jadi untuk mempersingkat waktu

[2158] *Ibid*., hlm. 201-202.

tidak perlu disampaikan.[2159]

Nursyahbani Katjasungkana dari F-UG menyampaikan beberapa usulan terkait dengan Pasal 18, sebagai berikut.

> Saya sangat menghargai hasil kerja dari BP untuk Pasal 18 ini yang telah berhasil mengangkat hal-hal yang selama ini tidak kita hargai dalam sistem kenegaraan kita, mungkin misalnya soal masyarakat adat, hak ulayat, dan lain-lain.
>
> Akan tetapi, barangkali juga saya sepakat dengan pembicara lain bahwa hal-hal yang sudah sangat teknis, itu hendaknya tidak dimuat di dalam undang-undang dasar ini, seperti misalnya Ayat (8), (9), dan (10). Karena hal itu rumusannya sama dengan apa yang sudah ada di dalam Undang-Undang nomor 22 dan 25.
>
> Sedangkan yang berkaitan dengan rumusan Pasal 1, saya menyetujui dengan penyempurnaan bahwa mungkin, kata-kata dibagi itu bisa diganti dengan kata terdiri, jadi tidak dibagi, tapi terdiri atas daerah-daerah provinsi dan rumusan ini mohon agar tetap dipertahankan. Karena kata provinsi itu sebetulnya mengangkat dari penjelasan Pasal 18, jadi bukan sesuatu yang baru dan dengan rumusan ini. Kemudian diharapkan untuk tidak lagi berganti-ganti istilah seperti pada waktu yang lalu.
>
> Yang kedua, ya ini mungkin penyempurnaan redaksional juga kalau bisa disapakati. Pada kalimat terakhir itu barangkali mesti ditambah dan kota itu mempunyai pemerintahan daerahnya sendiri, itu pada Ayat (1).
>
> Kemudian yang berkaitan dengan Ayat (5) dan (6), saya sepakat untuk dijadikan pasal tersendiri sebagaimana tadi sudah dikemukakan, juga untuk menunjukkan bahwa ini bersifat sangat khusus dalam artian penghargaan khusus terhadap masyarakat adat dan daerah-daerah yang punya kekhususan atau yang bersifat istimewa. Dan saya juga sepakat bahwa kata hukum dihilangkan, dan pada akhir itu ditambah dengan kata-kata ditetapkan dengan undang-undang karena pengakuan saja tanpa ada pengaturan lebih lanjut.
>
> Terutama yang berkaitan dengan hak-hak masyarakat adat yang tadi sudah dikemukakan akibat adanya perdagangan global dan ada *trade*, dan lain sebagainya, banyak hak-hak adat yang kemungkinan akan dipatenkan oleh lembaga-

[2159] *Ibid*., hlm. 203.

lembaga pencari keuntungan lain, seperti misalnya yang sudah terjadi di beberapa negara seperti misalnya, India yang mempunyai spesifikasi beras tertentu, itu hak patennya sudah dimiliki sebuah perusahaan di Amerika. Dan kita tidak mau terjadi bahwa hasil-hasil adat seperti misalnya tenun, dan lain sebagainya itu kemudian menjadi hak orang lain. Ini saya kira mohon menjadi perhatian yang khusus karena patenisasi global itu berjalan dengan sangat cepat dan kalau kita melindungi ini sekarang maka semua akan dimiliki oleh orang lain.

Kemudian pada Ayat (7), saya usulkan agar dipilih secara demokratis itu diganti dengan langsung atau bisa kompromi juga secara demokratis dan langsung. *Nah* ini, juga untuk supaya koheren juga dengan seluruh sistem pemilihan yang juga diusulkan oleh beberapa fraksi. Misalnya pemilihan Presiden langsung, itu juga bisa diterapkan sampai ditingkat bawah. Ya saya kira itu beberapa hal yang ingin saya kemukakan tapi juga ini mungkin agak teknis. Soal penggelompokkan ayat, supaya tidak melompat-lompat misalnya Ayat (1), (4), dan (7) itu mungkin dikelompokkan urutannya dan kemudian berbicara pada masalah yang lain.[2160]

Masih terkait dengan usulan-usulan yang berkembang terhadap Pasal 18, Soedijarto dari F-UG menyampaikan hal-hal sebagai berikut.

...untuk mengakomodasi beberapa norma-norma yang di dalam penjelasan dan kita bertekad untuk meniadakan penjelasan tersebut. Misalnya istilah provinsi, di dalam penjelasan dikatakan, daerah Indonesia dibagi dalam daerah propinsi dan daerah provinsi dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Jadi itu ada di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Karena itu, lalu Pasal 1 disebut mengenai wilayahnya dibagi dalam daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi di dalam kabupaten, supaya bupati pun tahu bahwa gubernur itu memang merupakan pimpinan daerah, sehingga tidak wajar seperti yang dikemukakan Pak Dimyati tadi.

Kedua, konsepsi Negara Kesatuan. Pak Dimyati tadi mengatakan yang memproklamasikan kemerdekaan adalah bangsa Indonesia yang menerima penyerahan kembali kedaulatan dari pemerintahan kolonial Belanda pada tahun

[2160] *Ibid*., hlm. 204-205.

'49 adalah pemerintah pusat. Dan kita tidak mengenal jumlah provinsi yang statis, provinsinya itu ada yang belum pernah ada, karena belum pernah ada maka ada istilah memberi otonomi. Sedangkan negara-negara federal, tidak ada negara federal yang jumlah negara bagiannya berubah kecuali tambah negara bagian lain. lni yang mungkin kurang disadari mengapa kabupaten juga tambah. Pada waktu belum ada kabupaten, dia belum mempunyai otonomi. Karena itu dia tidak memiliki, karena itu mau diberi otonomi oleh pemerintah pusat itu. Karena yang mempunyai *sovereignity of the state* adalah pemerintah pusat, yang lain memperoleh diberi otonomi ini mengapa ada Ayat (8) dari pasal ini.

Kemudian mengenai masalah mengapa ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang No. 22 itu masuk dalam UUD. Undang-Undang nomor 22 bisa sangat mudah diubah, karena itu kalau ada ketentuan-ketentuan yang secara filosofis benar, mengapa tidak diresmikan jadi bagian daripada undang-undang tersebut. Karena itu jangan sampai takut mempunyai ketentuan yang lebih rinci, asal yang rinci itu fundamental dan dapat dijadikan dasar untuk melihat konstitusional tidaknya suatu tindakan-tindakan yang dalam penyelenggaraan negara, tapi kalau terlalu umum sama sekali tidak dapat dikatakan sesuatu program itu inkonstitusional.

Karena itu saya ingin mengatakan mengapa ada Ayat (9), ada Ayat (10) karena problematika, seperti yang dikatakan tadi mengenai Riau, juga perlu diatasi sebenarnya itu. Mengenai masalah yang keenam, negara mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, itu juga berangkat dari penjelasan undang-undang dasar Pasal 18 maupun Pasal 18 dan tidak semua daerah itu istimewa karena sejarahnya yang istimewa. Seperti sejarah Aceh yang istimewa, ada sejarah Yogyakarta yang istimewa. Mungkin tidak semua istimewa. Karena itu lalu kami memberanikan diri meletakkan itu supaya dapat dijadikan dasar kalau ada yang benar-benar istimewa.[2161]

Sementara itu, pembicara dari F-Reformasi, M. Askin menyampaikan pendapatnya tentang Pasal 18 sebagai berikut.

Sebagai undang-undang dasar tentunya kita akan berpikir

[2161] *Ibid*., hlm. 206-207.

> sebagai pokok-pokok atau *umbrella* atau ketentuan payung saja sehingga saya sangat menghargai tadi dan beberapa diantaranya tadi dari Ayat (3) sampai Ayat (10) sepertinya memang sudah mengulangi ketentuan perundang-undangan dengan tidak mengurangi hasil kerja badan pekerja, seandainya boleh ini kita *drop* saja oleh karena di dalamnya sudah lengkap semua undang-undang yang bersangkutan. Misalnya saja yang dapat diperdebatkan tentang hak ulayat dan hukum adat, hak kewenangan daerah otonomi, kesemuanya sudah diatur di dalamnya sehingga kalau ini dilakukan berarti kita membuat hal yang sangat detil, yang tidak fleksibel dikemudian hari. Saya setuju seandainya Pasal 18 semua dipakai seperti usul Pak Dimyati, lalu ditambah dengan Ayat (2) itu tentang penyelenggaraan dengan pengurangan yang disebutkan tadi, saya sangat setuju sekali.[2162]

Selanjutnya M. Cholil Bisri dari FKB mengemukakan beberapa usulan konkrit atas Pasal 18, sebagai berikut.

> ...usul konkrit saya pada Bab VI Pasal 18, beberapa ayat bisa dihapus. Misalnya seperti Ayat (1). Ayat (1) ini sudah masuk dalam pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil. Besar dan kecil itu ada provinsi, kabupaten, kota, desa, dusun, dukuh, ada RT, ada RW, ya dengan bentuk susunan pemerintahannya yang bersifat otonom dan admininistratif itu bisa dimasukan di sana.
>
> Kemudian Ayat (2) sudah masuk dan yang tidak bisa digabung itu ada ayat sendiri, misalnya mengenai hak ulayat, lalu perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Lalu kewenangan pembiayaan yang pelayanan umum. Ini bisa, misalnya menjadi ayat sendiri sehingga tidak sepuluh ayat, tapi hanya misalnya terdiri dari tiga atau empat ayat saja sebab yang saya sebut misalnya Ayat (1), Ayat (2), Ayat (4), Ayat (6), Ayat (7) ini bisa digabung.[2163]

Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri dalam pandangannya menekankan tentang pentingnya memperjelas arti dari otonomi, dan perincian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

> ...dalam Bab VI ini otonominya adalah otonominya vertikal yaitu dibagi atas, ini kita lihat dan cermati dibagi atas

[2162] *Ibid*., hlm. 208.
[2163] *Ibid*., hlm. 210.

berarti vertikal. Masalahnya adalah kita perlu memperjelas arti otonomi itu apa. Kemudian apakah bisa otonomi membawahi otonomi ini yang perlu diperjelas lagi. Jadi saya kira ini yang perlu dicermati, diklarifikasi.

Kemudian yang kedua adalah mengenai Ayat (5) ini masyarakat adat hukum, adat hak ulayat, ini saya kira perlu kita cermati lagi.

Kemudian berikut Ayat (8) mengenai perincian kewenangan, di sini ada 2 hal yang pertama adalah mengenai agama. Di dalam Undang-Undang No. 22 ada penjelasan mengenai agama, sehingga daerah itu bisa melaksanakan kegiatan agama dan ini masuk kedalam APBD. Kalau di sini tidak ada penjelasan maka daerah tidak boleh melaksanakan di luar undang-undang dasar ini, berarti daerah tidak bisa melaksanakan kegiatan agama. Ini perlu dipertimbangkan.

Kemudian di Undang-Undang No. 22, di sana kewenangan lain kalau di sini kewenangan dibidang lain, berarti masih banyak bidang-bidang di luar ini. Kalau di sana hanya prosedur dan lain sebagainya standarisasi dan segala macam. Kalau di sini, kewenangan dibidang-bidang di luar ini.

Kemudian usulan mengenai penambahan rumusan tentang kewenangan yang disambut oleh pimpinan positif saya kira perlu dipertimbangkan lagi karena kita ini negara kesatuan. Negara kesatuan itu pusat yang memiliki kewenangan, dan kewenangan ini dibagi kepada daerah, diberikan kepada daerah. Kalau negara federal seperti tadi disampaikan Prof. Dimyati, daerah itu memiliki otonomi kewenangan, baru ada kesepakatan antar daerah apa saja yang diberikan kapada pusat. Jadi rumusan yang dibalik itu adalah rumusan federal.[2164]

Pembicara dari F-PG, Ibnu Munzir dalam usulannya terkait dengan Pasal 18, menyampaikan hal-hal sebagai berikut.

Saya kira saya dapat memahami mengapa kawan-kawan di BP ingin menghindari pasal-pasal yang bersifat ambigu itu, sehingga perlu dilakukan amendemen terhadap undang-undang dasar ini. Namun ketakutan akan adanya pasal-pasal yang ambigu ini melahirkan pasal-pasal yang banyak

[2164] *Ibid*., hlm. 210-211.

dalam undang-undang dasar ini, dan malahan masih ada kelihatan beberapa ayat dari Pasal 18 ini yang juga masih mengandung hal yang sifatnya ambigu tadi.

Katakanlah dalam ayat ini menyangkut hak ulayat yang melekat padanya. Kalau ini dikaitkan pada pasal pemerintahan, memang ada implikasi yang luas, katakanlah boleh jadi terkait dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Ketika diberikan apa namanya satu pengkhususan terhadap hukum-hukum adat dan hak ulayat didalamnya maka itu terkait seperti yang dikatakan tadi kawan saya dari Fraksi Reformasi Saudara Prof. Askin, terkait dengan masalah agraria, terkait dengan hukum-hukum lainnya. Oleh sebab itu saya lebih setuju kalau untuk tidak terjadinya *overlap* ini dikaitkan oleh persoalan kesejahteraan masyarakat maka ini ditempatkan, itu sejalan dengan filosofi dasar negara kita sebagai *welfare state* itu. Itu yang pertama.

Kemudian yang kedua, yang berkaitan dengan masalah pemilihan gubenur pada Ayat (7). Ini saya mendukung pendapat sebelumnya untuk pemilihan ini dilaksanakan secara langsung.

Kemudian yang ketiga, berkaitan dengan Ayat (9), hubungan kewenangan dan pembiayaan, yang saya kira ini dikaitkan dengan kewenangannya pemerintah pusat dengan yang ada di daerah. Persoalan yang sering timbul ketika otonomi itu kita kedepankan adalah ada anggapan yang berkembang di daerah seakan-akan memberikan keleluasaan, tetapi tetap mengikat. Jadi seperti melepaskan kepala lalu memegang ekor, dan banyak kewenangan-kewenangan itu yang diterjemahkan secara tidak tepat.

Lalu masyarakat di daerah melihat persoalan kewenangan ini ada yang sebenarnya menjadi ruang lingkup urusan pemerintahan pusat yang ditempatkan di daerah. Oleh sebab itu rumusan ayat ini tidak hanya dimulai dengan hubungan kewenangan, tetapi yang menyangkut ruang lingkup urusan pemerintahan pusat dan hubungan kewenangannya di daerah dan seterusnya. Itu memberikan satu gambaran bahwa memang ada urusan-urusan pemerintahan pusat yang ada di daerah dan itu secara otonom diatur oleh pihak daerah.

Kemudian berikutnya, saya setuju juga menyangkut

persoalan desa yang juga tidak disinggung oleh rumusan Pasal 18 ini, yang sebetulnya adalah susunan kedudukan pemerintahan itu merupakan kedudukan pemerintahan yang terendah, tetapi dengan jenis desa yang beragam itu, yang saya kira kita kenal di bumi pertiwi ini, merupakan suatu kenyataan yang ada dan hidup. Dan itu saya kira tidak dapat kita abaikan begitu saja harus kita akomodir, dan kalau itu kita lakukan maka mungkin Pasal 18 lama menjadi satu alternatif. Tapi kalau tidak pada Pasal 18 Ayat (1) itu paling tidak mengakomodir pengertian kedudukan desa ini.

Lalu yang terakhir, yang saya ingin mengingatkan mengenai kontruksi pasal yang saya kira karena masih berkaitan dengan kelompok B ini. Bahwa kita kembali perlu memikirkan mengenai konstruksi pasal ini secara tepat dan baik sehingga kontruksi penempatan pasal-pasal ini bisa lebih tepat ke depan. Karena saya mencontohkan Pasal 21 mengenai DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Bukankah itu fungsi legislasi dan juga termuat di dalam Pasal 20A itu. Kalau itu demikian maka bagaimana menempatkan secara tepat jangan berulang kata-kata itu.[2165]

Kemudian Alimarwan Hanan dari F-PP mengemukakan pandangannya, sebagai berikut.

Saya umumkan dahulu narasumber. Saudara ketua, pada saat kita membahas rancangan amendemen ini yang pertama, kita sudah dibekali dalam rangka reformasi ini salah satu amanatnya adalah melakukan amendemen Undang-Undang Dasar 1945.

Kesepakatan moral ini kita lakukan pertama pada saat kita sidang umum yang lalu. Tetapi sidang umum yang lalu kita hanya sempat melakukan amendemen terhadap sembilan pasal saja. Dan itupun tidak menyeluruh, lalu dengan amanat Tap MPR No. IX, ditugaskan kepada kita untuk melakukan, untuk meneruskan perubahan atas Undang-Undang Dasar 1945, itu yang pertama.

Sebagai narasumber itu, jadi kalau ada pertanyaan kenapa kita buru-buru, tidak buru-buru keinginan untuk mengamendemen UUD 1945 ini. Pada hakekatnya 40 tahun atau 32 tahun yang lalu, tetapi kesempatan dan fasilitas yang belum tersedia, baru pada saat kita reformasi ini ada

[2165] *Ibid*., hlm. 211-212.

kesempatan itu. Lalu Majelis melakukan kesempatan itu dan menugaskan kepada kita. Substansi yang ada kami ingin masuk kepada substansi Bab VI.

Bapak Ketua, masalah-masalah yang berkaitan dengan pemerintahan daerah ini, sudah banyak undang-undang yang diberlakukan dengan pasang surutnya era dan gaya kepemimpinannya pemerintah yang ada pada masa lalu. Sehingga tercatatlah ada Undang-Undang No. 22 tahun 1948, Undang-Undang No. 11 tahun 1957, Undang-Undang No. 11 tahun 1985, dan Undang-Undang No. 15 dan No. 5 tahun 1974 bersama dengan Undang-Undang No. 5 tahun 1979, dan terakhir kita lakukan perubahan, perbaikan penyempurnaan dengan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang lalu.

Berpengalaman dari semua undang-undang yang cepat bongkar pasang ini maka Majelis berpikiran agar rezim pemerintahan yang berkuasa setiap rezim yang akan datang itu, tidak semena-mena melakukan perubahan-perubahan lalu mencoba mempengaruhi rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan perubahan-perubahan sedemikian rupa. Katakanlah Undang-undang No. 5 tahun 1974 yang lalu, demikian ketat dan demikian rupa sehingga sangat demokratis tetapi kehidupan demokratisasi di alam, di daerah wilayah tingkat I dan tingkat II ternyata tidak dapat berjalan. Lalu pada saat reformasi yang lalu, kita melakukan perubahan itu dan dalam bentuk Undang-Undang No. 22 tahun 1999.[2166]

Terkait dengan Pasal 18, Ali Marwan Hanan mengemukakan usulannya sebagai berikut.

...dari pengalaman itu, lalu kita formatkan, garis besarnya berada pada undang-undang dasar yaitu kita harus dengan sungguh-sungguh perlu melakukan perubahan dan penyempurnaan pada Pasal 18 ini. Saya jadi pikiran juga, kenapa kita harus kembali kepada Pasal 18A yang lalu, tanpa ada perubahan lalu kita akan kembali bongkar pasang pada Undang-undang Pemerintahan Daerah. Kebutuhan daerah tentang pelaksaaan otonomi daerah ini sudah tidak terjawab oleh kita, setiap hari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu, selama ini dihujat oleh daerah ini bahwa kita setengah hati ingin memberikan kewenangan otonomi kepada daerah tersebut. *Nah*, keadaan yang demikian itu,

[2166] *Ibid*., hlm. 213.

harus kita jawab dengan sungguh-sungguh memperhatikan mereka. Kami melihat bahwa semua isi dari rancangan perubahan ini sudah memadai untuk memberikan jawaban atas tuntutan reformasi yang ada sekarang.[2167]

Berikutnya, pembicara dari F-Reformasi, Abdullah Ali, mengemukakan pendapatnya berkenaan dengan Pasal 18, sebagai berikut.

Saudara-Saudara para pimpinan, beserta anggota-anggota Komisi I yang saya muliakan. Dengan lahirnya era reformasi maka masyarakat Indonesia berharap tidak terjadi pengurangan desentralisasi pemerintahan dan pelimpahan kekuasaan yang lebih luas kepada daerah-daerah. Karena di masa yang lalu inilah yang menjadi sumber masalah keresahan dan agar jangan terjadi lagi di masa datang. Saya sangat menghargai *concern* dari PAH I dan Badan Pekerja MPR tentang perlunya elabolasi yang cukup luas dan bagus, dalam hal ini juga detil nampaknya pemerintahan daerah, karena *concern* itu agar jangan terjadi konsentrasi pemerintahan di pusat seperti di waktu yang lalu.

Namun kalau saya baca bolak-balik sana-sini, terkesan artikulasi antara satu ayat ke ayat yang lain perlu diuji kembali karena kelihatannya mungkin ini terserak di mana-mana sehingga agak sukar barangkali untuk kita ikuti. Sebagai hal, sebagai apa namanya seluruh hal ihwal desentralisasi pemerintahan antara pusat dan pemerintah provinsi, kabupaten, kota, desa jelas dan keserasiannya juga menjadi jelas. Saya setuju kalau kita melihat semua kontens ini beberapa butir-butirnya, saya setuju hak hukum adat dan hak ulayat itu memang perlu untuk tidak ditinggalkan, kemudian ini memang terkesan pula bahwa Undang-Undang No. 22 juga ada masuk di sini, tentu saja itu tidak salah barangkali, oleh karena memang Undang-Undang No. 22 ini pun baru dibuat dan ini dibuat juga oleh anggota-anggota DPR.

Kemudian ada juga masuk Undang-Undang No. 25 di sini terutama Pasal 9 dan 10, tetapi yang perlu diingat sekarang adalah barangkali masih sempat kita lihat, apakah mungkin kita kaji lagi, sedangkan pelaksanaan kedua undang-undang ini sekarang belum jelas dan mungkin pelaksanaannya memerlukan banyak keputusan pemerintah, untuk apa namanya di bawah undang-undang itu.

[2167] *Ibid*., hlm. 213-214.

> Selanjutnya apa-apa yang disebut di sini, saya ingin menambahkan bahwa, saya setuju kalau negara mengabdi kaepada daerah yang bersifat khusus dan istimewa dan ini diatur dengan undang-undang di dalam satu pasal tersendiri.
>
> Kemudian saya ingin menggarisbawahi apa yang ingin dikatakan oleh terdahulu bahwa gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara langsung oleh rakyat yang pelaksaannya diatur oleh undang-undang. Ini yang No. 8 ini, barangkali ada sesuatu hal yang perlu saya kemukakan yaitu pemerintah pusat memberikan otonomi yang luas pada daerah-daerah untuk melaksanakan pemerintahan masing-masing kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, agama, fiskal, serta kewenangan dibidang lain.
>
> Jadi berarti ini kan terbuka betul ini, setiap kewenangan dibidang lain itu adalah sistem *open date question* maksudnya bahwa kewenangan lain dibidang apa saja kewenangan itu walaupun dibawahnya ini dikatakan memperhatikan kekhususan keseragaman yang dimiliki daerah. Barangkali maksudnya kekhususan dan keragaman yang dimiliki daerah, ini adalah tidak merupakan masuk kecuali barangkali, tapi di sini termasuk itu pula kecualinya. Jadi ini barangkali perlu perhatian lebih lanjut. [2168]

Ida Bagus Adyanan Manuaba dari F-PDIP menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> ...begini pak, yang saya mengamendemen hasil PAH. Jadi maksudnya begini, tolong dalam rangka nanti kalau ini menjadi undang-undang dalam penerapannya banyak sekali masalah-masalah yang akan kita hadapi, apalagi undang-undang dasar ternyata kita sulit untuk melaksanakannya. Sebagai contoh ini Bali, itu pulau provinsi kecil, pulau kecil yang jadi provinsi kita. Kalau dipikir dalam globalisasi mungkin barangkali menurut saya paling bagus Bali itu hanya dipimpin oleh seorang bupati atau seorang gubernur dengan satu DPR, itu mungkin yang paling bagus dalam rangka kompetisi globalisasi.
>
> Sekarang ini banyak sekali persoalan-persoalan yang harus diurus antar kabupaten sehingga kalau diberikan hak kepada kabupaten yang tadi sudah dikatakan bahwa itu apa namanya ada otonomi horisontal, tidak mungkin

[2168] *Ibid*., hlm. 214.

harus dikoordinasi oleh provinsi. PP No. 25 tahun 2000 yang tadinya berusaha kita harapkan ada kekhasan, ada kekhususannya ternyata tidak berisi hal itu sehingga kita harus di daerah sendiri mencoba menunjukan kekhasan kita sendiri. Dulu kita memakai khusus jangan, karena khusus hanya diberikan pada Irian dan Aceh, *nah*, itu supaya jangan jadi sumber federasi.

Jadi saya mohonkan barangkali perhatian dan kawan-kawan ini contohnya yang konkrit misalnya mungkin sampai desa nanti otonomi itu biasanya tidak disebutkan mohon agar ada fleksibilitas. Kemudian yang kita harapkan juga jangan terlalu ada *gap*. Jadi ada hal-hal yang di sini yang saya sangat mendukung adanya perhatian mengenai adat, masyarakat adat ini, hak ulayat ini. Dan kami sendiri supaya dimaklumi Bali tidak punya tambang, jadi kita hanya akan bekerja melalui pariwisata, ini juga menjadikan lain. Jadi maksud kami kelainan-kelainan yang bernaung di bawah *umbrella* Bhinneka Tunggal Ika, ini tolong dipikirkan dalam undang-undang dasar ini, sebagai *umbrella* sehingga tidak menyulitkan kita di daerah dalam konteks negara kesatuan,

Karena waktunya singkat kita musti ingat undang-undang dasar ini, saya setuju sekali berubah tapi harus dijawab *how far and how much* secara singkat *up benefit and low risk, benefit* dan *risk*. Jadi mohon untuk menjadi perhatian.

Jadi ini saya sangat menghargai pekerjaan PAH saya tahu di sini dua orang dari Bali bekerja keras. Jadi saya mengucapkan selamat, tapi kita juga jangan kalau demi yang lebih tinggi lagi, kita juga harus bersedia menerima, seolah-olah harus diterima, jangan seperti itu. Kalau ada pemikiran-pemikiran baru, sebagaimana saya juga terpaksa berbicara sekarang ya, mohon maaf.[2169]

Sementara itu, Abdullah Alwahdi dari F-PDU menyampaikan tiga usulan terkait dengan Pasal 18, sebagai berikut.

...usul saya ada tiga, yang pertama konkritnya saja pak, sesuai dengan permintaan pimpinan. Ayat (2) usul konkrit saya, penyelenggaraan pemerintahan daerah bersifat otonom yang pelaksanaannya diatur oleh undang-undang, tanpa dan habis lagi berdasarkan persentasi dan

[2169] *Ibid*., hlm. 215-216.

seterusnya.

Kemudian Ayat (5):

"Negara mengakui dan melindungi hukum adat hukumnya itu dihapuskan. Jadi konkritnya, negara mengakui dan melindungi masyarakat ulayat atau hak-hak yang melekat padanya."

Ayat (7):

"Gubernur, bupati, dan walikota, dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur di dalam undang-undang."

Usul kongkrit gubernur, bupati dan walikota dipilih secara langsung yang pelaksanaannya diatur di dalam undang-undang.[2170]

A. Fatahsyah Doa dari F-PG menyampaikan pandangannya terkait dengan Pasal 18, sebagai berikut.

Setelah mempelajari Pasal 18 dengan perubahan-perubahannya, dalam bab ini, kami dapat mengemukakan pendapat-pendapat atas pengalaman-pengalaman dalam pemerintah daerah di eksekutif maupun di legislatif. Dengan tidak mengurangi hormat kepada Badan Pekerja yang mempunyai hasil yang begitu banyak, khususnya di Pasal 18 ini, yang asli, pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil. Kalau besar dan kecil berarti dari provinsi sampai ke desa. Sedang dalam perubahan tidak disebut besar dan kecil disebut provinsi, kabupaten, kota, desanya di mana?

Sedangkan di dalam undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah sudah beberapa, berurut Undang-Undang No. 18, Undang-Undang No. 5 tahun 1974, ada juga Undang-Undang mengatur Pemerintahan Desa. Yang terakhir Undang-Undang No. 22 tahun 1999 sekaligus mengatur pemerintahan desa, di dalam undang-undang itu pemerintahan daerah dan pemerintahan desa. Maka itu kalau memang pakai rumusan yang baru, itu perlu ditambah desa, kalau tidak ketinggalan. Dan yang paling penting di sini ialah, pemerintahan itu bersifat otonomi. Jadi jangan lagi disebar-sebarkan, siapa jadi gubernur atau itu provinsi harus ada gubernur, pimpinannya gubernur, kabupaten pimpinannya bupati, di Tingkat II Walikota itu adalah hal teknis dan pelaksanaan.

[2170] *Ibid*., hlm. 216.

> Jadi nanti bisa dirangkum sekaligus apa yang poin-poin, di situ diatur atau ditetapkan dengan undang-undang. Jadi di sini yang paling penting ialah pemerintahan daerah bersifat otonomi. Sehingga di sini terdapat bentuk dan susunan, serta tugas pemerintahan, dan bentuk dan luasnya otonomi daerah, itu jadi satu ayat sendiri diatur atau ditetapkan dengan undang-undang. Jadi secara singkat, apakah mau pakai rumusan yang lama atau yang baru tetapi, dibentuk pemerintahan atau susunannya maupun bentuk otonomi dan luasnya otonomi ditetapkan dengan undang-undang.[2171]

Selanjutnya, Imam Addaruqutuni dari F-Reformasi menyampaikan pandangannya terkait dengan salah satu rumusan dalam Pasal 18 yakni adanya pemilihan kepala daerah secara langsung, sebaga berikut.

> Meskipun saya setuju dengan pandangan bahwa atau yang menyangkut pasal atau yang menyangkut Ayat (7) Pasal 18, bahwa gubernur dan seterusnya dipilih secara langsung. Saya ingin memberikan catatan bahwa pada hemat saya, saya baru menemukan kata demokratis dalam undang-undang ini satu di sini.
>
> Selanjutnya saya ingin bahwa undang-undang kita ini, tidak terlalu membuka wacana seperti itu, karena itu kata demokratis itu, memang seharusnya dihapus karena kita sudah agak muak dengan penuangan secara langsung seperti itu. Karena itu pemilihan secara langsung itu lebih jelas, karena demokratis itu seringkali tidak jelas.[2172]

Selanjutnya pada Rapat Lobi Komisi A Lanjutan Sidang Tahunan MPR, 13 Agustus 2000, dengan salah satu agendanya pembahasan tentang pemerintahan daerah, Ketua Rapat Jakob Tobing menyampaikan hal-hal yang berkait dengan pemerintahan daerah sebagai berikut.

> Yang berikut adalah Pemda. Itu halaman 68. *Wah* ini yang ... ini banyak sekali *anu*nya. Jadi salah satu yang kami catat adalah, kalau pada naskah asli, itu besar dan kecil dan di dalam penjelasan disebut yang besar itu provinsi, tapi yang kecil itu sampai ke desa dan bentuk-bentuk yang khas disebut juga seperti di Sumatera Selatan itu disebut marga, dusun, begitu ya. Di sini jadi tidak ada begitu. Itu

[2171] *Ibid*., hlm. 217.
[2172] *Ibid*., hlm. 218.

prinsipiil sedangkan pemerintahan daerah itu memang sampai ke unit yang paling kecil, itu.

Kemudian masalah ada hak ulayat segala macam yang melekat kepadanya itu. Ada masalah diatur dengan undang-undang di satu pihak diperlukan, di lain pihak prinsip negara kesatuan dan kedaulatan nasional yang nanti akan berhadapan dengan itu bagaimana mengaturnya gitu sehingga akan berhadapan itu kesadaran hukum positif dengan hukum modern yang dari negara. Itu bisa ketemu berbenturan. Kavelingnya itu bagaimana, jadi belum tergambar begitulah saya mencatat dicatatan-catatan saya sehingga ada yang minta supaya ini dipadatkan dan beberapa ayat dalam pemadatan itu dihapus.

Hal lain lagi adalah di sini otonomi itu terkesan vertikal. Sementara undang-undang yang berjalan sekarang itu horisontal. Dengan segala konsekuensinya begitu. Kalau vertikal otonomi itu ada di mana? Kalau horisontal yang sekarang otonomi masing-masing tapi tidak saling membawahi kan begitu ya. Ini belum *clear-cut?*

Ada yang menghendaki supaya pemilihan gubernur, bupati, walikota itu jangan disebut seperti ini, tetapi dipilih secara demokratis dan langsung. *Nah,* saya kalau ini memang ada sedikit satu ronde untuk substantif untuk melihat seberapa jauh kita bisa begini, atau kita kembali saja ke naskah asli begitu.[2173]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

Jadi saya langsung masuk ke kaveling tadi itu yang dipersoalkan pimpinan. Jadi daerah besar dan kecil lalu kemudian ini terkesan Ayat (1) itu sifatnya vertikal begitu. Jadi sebenarnya kalau untuk menetralisir pemahaman seperti itu, usulan konkrit kami Ayat (1) itu bisa ditambah dengan anak kalimat setelah kata terakhir, kalimat terakhir itu "pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang". Jadi dengan penambahan "yang di atur dengan undang-undang" itu pertama bisa jelaskan bahwa daerah besar dan kecil, daerah kecil itu sampai rinci desa-desa itu nanti biar itulah diatur dengan undang-undang. Lalu nuansa vertikal itu sebenarnya dari rumusan ini bisa dihindari, karena pembagian daerah-daerah dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi di atas kabupaten dan

[2173] *Ibid*., hlm. 401.

kota, itu kemudian nanti diatur dengan undang-undang. Jadi dengan cara seperti itu maka itu bisa, ya paling tidak menghilangkan kesan yang kita ingin hindari itu.

Berikutnya berkaitan dengan gubernur, bupati dan walikota. Memang ada usulan langsung begitu. *Nah,* di sinilah sebenarnya kan demokratis itu memang memiliki makna, dua makna itu. Demokratis itu bisa dalam pengertian itu langsung, bisa juga tidak gitu. Sebenarnya kita mengakomodir dua kepentingan itu ketika di PAH I dan biarlah itu diatur dalam undang-undang. Anak kalimatnya juga diatur dalam undang-undang sehingga pertarungan antara mereka-mereka yang menghendaki pemilihan gubernur, bupati, walikota itu langsung atau tidak biarlah itu undang-undang yang menentukan. Konstitusi ini hanya menegaskan demokratisnya, itu yang lebih bermakna.

Jadi sementara itu, meskipun itu kami juga ingin menambahkan satu saja perbaikan rumusan pada Ayat (8). Jadi pada Ayat (8) ini pemerintah pusat memberikan otonomi yang luas kepada daerah-daerah dan seterusnya. Kata memberikan otonomi memang kita sadar betul, karena kita ini negara kesatuan yang hakikatnya kemudian memberikan beda, sangat berbeda dengan federal yang kemudian itu kebalikannya. Tapi dengan menimbang psikologi kejiwaan masyarakat, kecenderungan tuntutan otonomi daerah yang semakin gencar saat ini, sekaligus juga untuk bisa memberikan bahwa otonomi itu bukanlah pemerintah yang kemudian pemerintah pusat yang membagi-bagikan begitu. Karena itu kemudian konotasinya menjadi kurang baik. Kita bisa ubah kalimatnya bahwa otonomi itu memang dimiliki oleh pemerintahan daerah.

Sehingga usulan konkrit kami pada Ayat (8) ini adalah pemerintah daerah memiliki otonomi yang luas untuk melaksanakan pemerintahan masing-masing, kecuali dan seterusnya, kecuali kewenangan politik luar negeri dan seterusnya itu. Jadi pemerintah daerah memiliki otonomi yang luas untuk melaksnakan pemerintahan masing-masing. Dengan usulan perumusan baru ini substansinya sebenarnya sama. Hanya kemudian kesannya tidak terlalu negatif bagi daerah-daerah itu.[2174]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG memfokuskan

[2174] *Ibid*., hlm. 401-402.

pandangannya terkait dengan Ayat (5) yakni masyarakat adat dan hak ulayat, sebagai berikut.

> Saya barangkali untuk mempersingkat waktu, langsung fokus saja kepada Ayat (5) ini. Kemarin ini, tempo hari kita membicarakan bahwa ayat ini agak katakanlah bertabrakan dengan pemerintah daerah, antara masyarkat adat dan hak ulayat. Seperti yang saya sampaikan bahwa masyarakat adat dan hak ulayat ini harus mengakses kepada sumber-sumber daya alam, yang pada akhirnya nanti meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, perlu dibuat rumusan baru yang kemudian Ayat (5) ini kita pindahkan ke Pasal 33 menjadi ayat tersendiri. Kalau saya usulkan, bunyinya seperti ini. Ini masuk jadi dari Ayat (5) kita pindahkan, masuk ke Pasal 33 dalam salah satu ayat, berbunyi kira-kira seperti ini "Pengelolaan sumber daya alam dan kesejahteraan sosial harus memperhatikan masyarakat adat dan hak ulayat yang melekat padanya, yang pelaksanaannya diatur oleh undang-undang".
>
> *Nah,* sementara itu, yang Ayat (5) ini kita isi seperti yang disampaikan oleh pimpinan tadi, bahwa kalau kita berbicara tentang struktur dalam pemerintahan daerah kita harus sampai kepada lapisan yang paling bawah.
>
> *Nah,* seperti yang tadi disampaikan tentang desa, nagari, kelembagaan adat, subak dan sebagainya, itu barangkali kita bisa angkat. *Nah,* saya tawarkan untuk Ayat (5) dalam Pasal 18 ini, ini bisa berbunyi rumusannya kira-kira seperti ini "Negara mengakui dan menghargai kelembagaan masyarakat adat yang pelaksanaannya dijamin dalam undang-undang". Jadi masuk di Ayat (5). Ayat (5) terisi, jadi tidak kosong, kemudian Ayat (5) yang tadi setelah dirumuskan baru itu masuk kepada ayat baru di Pasal 33.[2175]

Seperti halnya Happy Bone Zulkarnaen, Harun Kamil dari F-UG memberi tanggapan atas Ayat (5), sebagai berikut.

> Saya juga memang mau bicara soal Ayat (5) seperti yang disampaikan oleh Saudara Happy Bone. Cuma saya setuju untuk tetap di Pasal 33 itu dimasukkan, bahwa nanti tentang masalah sistem pemerintahan sampai yang terkecil pun harus masuk, cuma kita atur ayatnya di mana. Tapi Ayat (5)-nya tetap ada. Karena ini tentang diakui keberadaannya sedangkan yang Pasal 33 ini keikutsertaannya dalam

[2175] *Ibid*., hlm. 403.

masalah perekonomian nasional. Cuma kata-kata menjadi masyarakat hukum adat itu kan hukumnya itu hapus, masyarakat adat. Jadi hukumnya tidak ada. Jangan sampai masyarakat adat, hukum adat digabung jadi masyarakat hukum adat. *Nggak* betul itu. Jadi masyarakat adat hukumnya hilang. Saya setuju jika tidak masuk di sana. Ini tentang keberadaannya harus tetap, Pasal 33 mengatur keterkaitan antara sumber daya alam dengan masalah hak masyarakat adat dan hak ulayat. Satu lagi saya cabut karena catatan yang di buku saya hilang ini *nggak* ada.[2176]

Sementara itu, Zain Badjeber dari F-PPP memberi usulan terkait dengan rumusan Pasal 18 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (8), sebagai berikut.

Sesuai dengan data yang lengkap dari pembahasan, bagaimana kalau Ayat (1) itu kita kembalikan ke rumusan awal. Dengan kata-kata, "Dengan bentuk dan susunan pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang". Jadi bunyi lengkapnya "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan memandang dan mengingat di dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang", sebab Ayat (1) yang sekarang dalam perubahan, itu tidak ada perintah mengatur lagi ke undang-undang. Sementara ayat lainnya masih ada perintah untuk mengatur dengan undang-undang. *Nah,* mungkin pemikiran bahwa karena sudah disebut daerah provinsi, kemudian kabupaten dan kota, dipikir tidak perlu lagi diatur dalam undang-undang. Padahal itu kan masih pokok-pokok yang perlu lagi dijabarkan dalam undang-undang. Jadi untuk menetralkan daerah besar dan kecil, provinsi sampai ke desa itu apa saja, baiknya kita kembali ke rumusan Pasal 18 dengan ada sedikit gangguan pada dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, karena diselip di tengah. Kalau selipan itu kita ke bawahkan sehingga pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Jadi

[2176] *Ibid*.

kami menganggap bahwa apa yang diinginkan oleh Pasal 18 Ayat (1) itu bisa lebih elastis tercakupnya.

Kemudian pada Ayat (2), menurut kami tidak perlu diuraikan sampai demikian rupa, cukup penyelenggaraan pemerintahan daerah bersifat otonom dan tugas perbantuan, menurut ketentuan yang ditetapkan dengan undang-undang. Jadi di samping daerah otonom, ada tugas perbantuan dari pusat. Di mana administratif sudah termasuk, asas-asas desentralisasi, dekonsentrasi juga sudah termasuk di dalam otonomi itu, yang nanti dijabarkan dengan undang-undang.

Kemudian yang ketiga, Ayat (8) itu lebih didekatkan ke atas. Karena di Ayat (2) bicara otonomi, di Ayat (8) bicara juga otonomi. Itu lebih didekatkan, dengan perubahan daerah-daerah memiliki otonomi yang luas kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan dan seterusnya. Jadi menghindari kita memakai kata memberikan. Jadi itu usul kami terhadap rumusan yang mudah-mudahan tidak keluar dari pengertian yang ingin di capai oleh masing-masing ayat itu.[2177]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengemukakan pendapatnya tentang Pasal 18 Ayat (1) dan Ayat (2), serta Ayat (8) sebagai berikut.

Sebetulnya menjadi agak sulit juga, karena usulnya banyak yang baru. Itu saya tidak tahu darimana harus bertolak. Tadinya saya mau mengusulkan hanya tambahan sedikit-sedikit, pada penyempurnaan sedikit-sedikit dari apa yang sudah kita hasilkan. Misalnya pada Ayat (1) itu kembali menekankan bahwa pembagian provinsi, kabupaten, kota itu tetap harus dalam kerangka satu masyarakat hukum, supaya tidak ada kabupaten atau provinsi dibagi dengan melanggar masyarakat hukum adat tertentu. Tetapi dengan usulan Pak Zain tadi, jadi berfikir lagi begitu apakah memang lebih baik yang mana begitu.

Kemudian juga saya ingin pertanyakan kalau saya setuju bahwa Ayat (2) disederhanakan, asasnya dihilangkan tidak perlu. Tapi ketika kemudian kepada Ayat (8) pemerintahan daerah kembali ditempatkan sebagai subyek supaya menghilangkan kata memberikan, maka itu menjadi *redundant* dengan Ayat (2). Karena pengertian

[2177] *Ibid*., hlm. 404.

penyelenggaraant pemerintahan daerah bersifat otonom, itu artinya setiap pemerintahan daerah memiliki otonomi.

Lalu mengapa harus diulang begitu? Sedangkan lebih jauh justru saya ingin menghilangkan atau mengusulkan kata-kata kecuali dan seterusnya itu lebih baik dihilangkan langsung diatur dengan undang-undang. Supaya pengecualian itu hanya ada di undang-undang tidak perlu di Undang-Undang Dasar. Karena bisa saja pengecualian dengan berlalunya waktu ada perkembangan pengecualian begitu. Jadi jangan diikat di Undang-Undang Dasar.[2178]

Markus Mali dari F-KKI menyampaikan tanggapan berkenaan dengan hukum adat dan hak ulayat yang dikaitkan dengan otonomi daerah sebagai berikut.

...tentang hukum adat dan hak ulayat, itu saya kira tetap diatur. Karena ini kaitan masalah otonomi daerah. Jadi kalau ada kata hukum adat itu tidak kita cantumkan, mau melindungi hukum adat itu tentu masing-masing daerah memiliki kekhasannya masing-masing. Jadi hukum adat itu saya kira tetap dilindungi. Sungguh pun saya kira tidak bertabrakan dengan hukum nasional, karena dia diatur tersendiri. Jadi masalah-masalah penyelesaian bisa juga dilakukan oleh masing-masing.

Tentang nilai provinsi, gubernur dan sebagainya itu bisa saja kita setuju. Hanya satu catatan penting bagi kami adalah pemilihan bupati dengan Presiden kalau andaikata kita sepakat nanti, dalam undang-undang itu sebagai catatan pemilihan langsung. Ini menjadi suatu catatan yang harus dipikirkan dalam rangka otonomi daerah.[2179]

Pandangan yang terkait dengan masalah hukum adat dan hak ulayat, serta kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah disampaikan pula oleh Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri sebagai berikut.

...kami mewaspadai tolong nomor lima ini, Ayat (5) negara melindungi masalah hukum adat ini dan hak ulayat. Ini ada satu kejadian di mana pada saat suatu pengadilan memenangkan tanah ulayat ini, maka seluruh tanah-tanah yang di mana berdiri bangunan pemerintah itu langsung di *claim* sehingga pemerintah tidak bisa mengganti rugi. *Nah,* ini nih tolong, ini dampak dari ini akan jauh lebih besar

[2178] *Ibid*., hlm. 405.
[2179] *Ibid*.

daripada yang pusat pengadilan. Bukan itu masalahnya.

Yang kemudian berikutnya adalah masalah Ayat (8) ini Pak. Ini saya kira setuju yang disampaikan Pak Seto berhenti di pemerintahan masing-masing. Karena di sini ada dua hal yang sangat penting, pertama agama. Kalau ini agama ditetapkan ini sebagai kewenangan pemerintah pusat, maka daerah tidak bisa melaksanakan kegiatan agama dan bantuan agama untuk kegiatan agama tidak bisa masuk dalam APBD Pak. Kalau di undang-undang itu di penjelasan ada. Ini termasuk kewenangan pusat tapi di penjelasan kegiatan agama bisa dilaksanakan di daerah sehingga di situ bisa masuk APBD dan APBN. Kalau ini di sini, *tok* di sini, maka daerah tidak bisa melaksanakan kegiatan agama.

Yang kedua, kalau di undang-undang itu serta kewenangan lainnya. Kalau ini kewenangan di bidang lainnya. Lain dengan undang-undang Pak. Kalau undang-undang serta kewenangan lain di sini ada standarisasi segala macam. Kalau ini di bidang lain berarti ada bidang-bidang, bidang pertanian, bidang kehutanan, ini yang perlu dibilang sehingga ini jauh lebih luas daripada di undang-undang. Jadi tolong redaksionalnya barangkali. Saya setuju untuk berhenti di masing-masing saja.[2180]

Khusus mengenai Pasal 18 Ayat (1), Hamdan Zoelva dari F-PBB mengatakan pendapatnya sebagai berikut.

...khusus mengenai Pasal 18 Ayat (1) ini tadi kita bicara mengenai masalah daerah, masalah desa, huta, subak dan lain-lain itu apakah dalam Undang-Undang Dasar itu kita masukkan secara tegas juga unsur itu? Ataukah kembali ke rumusan lama daerah besar, daerah kecil itu.

Yang pertama prinsip umum yang kita pahami bersama adalah tidak ada desa, huta, dan lain sebagainya yang tidak merupakan bagian dari daerah. Jadi prinsipnya sudah jelas. Tidak kita sebutkan pun di ayat lain, kita sudah akui bahwa negara melindungi masyarakat adat. Jadi saya kira tidak ada yang perlu kita tegaskan lagi, secara tegas rumusan, tidak khawatir dan kita tidak masuknya huta, dan lain-lainnya itu.

Jadi sudah cukup ini rumusan sampai ke huta itu. Karena tidak ada desa, tidak ada huta, tidak ada yang lainnya

[2180] *Ibid*., hlm. 406.

itu yang tidak masuk dalam bagian dari kabupaten atau kota. Kalau kita rumuskan sampai begitu juga, karena tidak seluruhnya juga misalnya Jakarta karena hanya ada kelurahan. Jadi saya pikir tidak perlu kita perdebatkan sampai ke itu, karena sudah tercakup di daerah itu.[2181]

Selaku pakar yang diundang pada Rapat Lobi Komisi A Sidang Tahunan MPR Lanjutan, yang dilangsungkan pada 13 Agustus 2000, Bagir Manan kemudian menyampaikan ulasan-ulasan terkait dengan pemerintahan daerah sebagai berikut.

Kami ingin membuat catatan yang umum, bukan rumusannya langsung. Pertama kami mohon kesepakatan Bapak-Bapak dan ibu sekalian, yang ingin Bapak-Bapak, ibu artikan adalah pemerintahan daerah itu apa? Apa yang ingin diartikan dengan pemerintahan daerah itu.

Menurut pandangan kami pemerintahan daerah itu adalah satuan daerah yang punya hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Jadi merupakan daerah otonom. Kalau kesepakatannya itu, maka dalam pengaturan pemerintah daerah tidak ada peraturan tentang dekonsentrasi dan oleh administratif. Karena apa? Karena wilayah administratif atau dekonsentrasi itu ada unsur dari pemerintah pusat. Jadi unsur desentralisasi sebetulnya itu. *Nah,* kalau sepakat itu maka menjadi, pertama kita ada kesepakatan itu, itu dulu.

Kesepakatan kedua, jangan rancu antara pengertian pemerintahan daerah dengan pemerintah daerah, begitu. Pemerintah daerah itu adalah merupakan satu konkritisasi dari pemerintahan daerah. Jadi pemerintah daerah mesti pemerintah daerah otonom, itu yang kedua.[2182]

Ditegaskan pula oleh Bagir Manan dalam ulasannya mengenai dasar dari penyelenggara pemerintah daerah, sebagi berikut.

Yang ketiga, *nah* dan ini membawa konsekuensi misalnya pada Ayat (2) itu. Kalau itu disepakati Ayat (2) itu paling-paling kita akan katakan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan otonomi dan tugas perbantuan. Itu yang merupakan isi dari fungsi pemerintahan daerah, yaitu lembaga lembaga otonomi dan

[2181] *Ibid*., hlm. 407.
[2182] *Ibid*.

tugas perbantuan.[2183]

Berkenaan dengan masyarakat hukum adat, Bagir mengatakan sebagai berikut.

> Yang ketiga itu yang bertalian dengan masyarakat hukum adat. Ini juga pengertiannya harus jelas. Ini bukan masyarakatnya hukum adat, tapi masyarakat hukum yang berdasar hukum adat. Sebab bahasa Belanda itu *rechtsgemeenschap*, *rechtsgemeenschap*. Jadi satu lingkungan masyarakat yang berdasarkan hukum adat. *Rechtsgemeenschap* itu adalah satu *entity*, satu *legal entity.* Bisa bersifat teritorial, bisa teritorial genealogis atau merupakan *geneal*. Ciri dari satu *rechtsgemeenschap* asli ini adalah mempunyai kekayaan sendiri, dan mempunyai sifat keanggotaan. Dalam arti hukum bukan riil anggota gitu sehingga dia bisa membedakan orang desanya dan bukan orang desanya, itu kita akan begitu. Ulayat itu merupakan salah satu kekayaan dari *rechtsgemeenschap* itu.
>
> Dalam wujud masyarakat hukum yang berdasar hukum adat itulah, termasuk desa, marga. Desa itu merupakan teritorial *rechtsgemeenschap* sedangkan misalnya genealogis itu yang terjadi di Minangkabau, ada yang teritorial genealogis itu terjadi di Aceh. Jadi kalau itu ada di sana, berarti kita sudah akui dengan sendirinya unsur-unsur seperti itu. *Nah,* itu kalau yang berkaitan dengan itu.[2184]

Terkait dengan istilah daerah istimewa, Bagir Manan menjelaskan sebagai berikut.

> ...yang dimaksud oleh Prof. Soepomo dalam Penjelasan itu yang diartikan dengan daerah-daerah yang bersifat istimewa itu adalah antara lain itu. Kemudian ada dua, ada unsur lain istimewa yang diartikan di dalam hal itu, yaitu kesatuan pemerintah bentukan Belanda yang dibolehkan menjalankan pemerintahan berdasarkan hukum adat. Misalnya *regentschap,* kabupaten atau yang kita kenal dengan *self bestuuren landschapen* itu. Itu yang misalnya kesultanan-kesultanan itu. *Nah,* itu, atau swapraja. Itu yang diartikan istimewa.
>
> Sebetulnya istilah istimewa itu adalah bukan karena dia punya istimewa yang khas, tapi dalam pengertian khusus itu sehingga khusus itu ada dua. Istimewa itu ada dua.

[2183] *Ibid*., hlm. 408.
[2184] *Ibid*.

> Istimewa dalam arti suatu satuan pemerintahan yang dibentuk Belanda atau diakui Belanda karena suatu perjanjian, misalnya kontrak-kontrak itu perjanjian panjang atau pendek, kemudian ada yang satu institusi asli yang sudah ada. *Nah,* itu yang dimaksud. Cuma sekarang ini kan ada perkembangan kita membentuk desa baru dan sebagainya.
>
> *Nah,* kalau ide itu dapat diterima, maka artinya sebagai unsur pemerintahan baru itu memang provinsi, kabupaten dan kota gitu. Tapi di samping itu ada satuan-satuan pemerintahan yang berdasarkan kekhususan-kekhususan keistimewaan itu yang kita artikan desa, marga dan sebagainya. Kalau itu yang diartikan seperti itu.
>
> Yang lain itu kami menganggap itu persis seperti dikatakan Bapak Ketua tadi mengenai pemilihan gubernur segala macam itu, barangkali memang pemilihannya yang apakah kita itu penting dan prinsip otonomi luas itu perlu kita katakan bahwa daerah mempunyai otonomi luas. Saya pikir rumusan Pasal 131 dari Undang-Undang Sementara 1950 bisa dilihat itu. Bagaimana rumusan itu. Sebentar kalau ngggak salah dulu di mana, kalau kita lihat kita coba di 131 ya.[2185]

Lebih lanjut Bagir menjelaskan ketentuan dalam UUDS 1950, Pasal 131, yang mengatur tentang pembagian daerah Indonesia, sebagai berikut.[2186]

> ...kami bacakan dulu pada waktu Undang-Undang Sementara 1950 itu dalam Pasal 131 itu. Dikatakan 131 dulu Konstitusi Undang-Undang Sementara 1950 itu pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangga sendiri atau otonom, dengan bentuk dan sistem pemerintahan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara. Ini semangat dari Undang-Undang Dasar 45 itu. *Nah,* Ayat (2)-nya kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya, dan tugas-tugas lain. Jadi itu disebut secara umum seperti itu. Demikian. Barangkali Pak Woto ada

[2185] *Ibid*.
[2186] *Ibid*.

menambahkan.[2187]

Sementara itu, Suwoto Mulyosudarmo selaku pakar yang juga turut diundang dalam rapat ini, memberikan penjelasan tambahan tentang Ayat (8), sebagai berikut.

> Satu hal saja yang ingin saya sampaikan, yaitu yang berkaitan dengan Ayat (8). Pemerintah pusat memberikan otonomi yang luas kepada daerah untuk melaksanakan pemerintahan masing-masing, kecuali kewenangan dalam bidang politik dan seterusnya itu. Ini artinya menjadi begini, *residu* kekuasaan itu ada pada daerah. Tetapi kewenangan pusat nanti bisa ditambah dengan undang-undang. *Nah,* bunyi seperti ini, ini kalau bunyinya undang-undang itu boleh. Artinya kekuasaan sudah diberikan dengan undang-undang bisa ditambah atau bisa dikurangi dengan undang-undang. Tapi kalau ini diatur di dalam Undang-Undang Dasar, kekuasaan itu sudah diberikan dengan Undang-Undang Dasar tetapi bisa dirubah dan ditambah dengan undang-undang, ini yang tidak boleh.
>
> Oleh karena itu, karena ini memang pasal ini nampaknya diangkat dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, diangkat begitu saja dalam tataran konstitusi, saya kira tidak maknanya. Saya kira hanya itu tambahan saya.[2188]

Berkenaan dengan penjelasan bahwa pemerintah daerah adalah otonom, Bagir memberi ulasan tambahan sebagai berikut.

> Saya menambahkan penjelasan. Kalau saya mengatakan tadi pemerintah daerah itu otonom, tidak berarti kita tidak mengakui kemungkinan adanya satuan-satuan administratif di daerah. Tapi satuan administratif di daerah itu ada unsur dari pemerintah pusat. Jadi bukan di dalam lingkup pemerintahan daerah pengaturannya.
>
> Jadi bahwa pemerintah pusat, departemen mau membuat kanwil silakan saja, itu dalam pengaturan tentang organisasinya pemerintahan pusat, bukan pemerintah daerah. Jadi itu maksudnya. Selama ini kan campur aduk, pemerintahan daerah tapi dia mengatur juga pemerintahan pusat di daerah sedangkan itu mustinya kan aturannya pemerintahan pusat, itu kira-kira maksudnya. Jadi bukan kita menolak kemungkinan adanya itu, misalnya ada perlu

[2187] *Ibid*., hlm. 409.
[2188] *Ibid*.

> Kanwil daerah silakan saja, tapi tidak dalam kerangka ini. Itu pikiran kita ini.[2189]

Keesokan harinya, pembahasan mengenai Pemerintahan Daerah kemudian dilanjutkan pada Rapat Lobi Komisi A MPR, 14 Agustus 2000, yang dipimpin secara bergantian oleh Jakob Tobing dan Slamet Effendy Yusuf. Untuk menambah referensi mengenai pemerintahan daerah, pada kesempatan tersebut dihadirkan pakar hukum tata negara, Bagir Manan, yang menyampaikan beberapa hal berkaitan dengan perubahan Pasal 18 tentang pemerintahan daerah. Selengkapnya penjelasan Bagir sebagai berikut.

> Ada beberapa hal yang perlu kami sampaikan. Pertama, seperti tadi malam, kami mengartikan pemerintahan daerah itu adalah satu satuan otonom. Jadi kami tidak campurkan lagi dengan pemerintahan di wilayah sehingga nanti bisa dipahami. Yang kedua, adalah tadi malam mencoba menampung pikiran Bapak-Bapak mengenai hal-hal yang berkaitan dengan satuan-satuan tradisional itu dipisahkan sendiri. Tempatnya tidak harus urut begini. Mungkin tempatnya di mana tempat yang cocok, silakan, tapi kami coba mengeluarkan. Barangkali untuk ininya, lebih menjelaskan, kami akan bacakan saja dulu apa yang kami coba tulis dengan kawan-kawan.
>
> Pertama, Ayat (1), Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas pemerintahan daerah provinsi dan dalam setiap provinsi terdapat pemerintahan daerah kabupaten kota dan satuan-satuan pemerintah daerah lain yang diatur dengan undang-undang.
>
> Apa maksudnya? Pertama, kemarin dan selama ini sering ada kekhawatiran bahwa antara provinsi dengan kabupaten itu seperti berjenjang, gitu. Karena itu sengaja kami tuliskan di dalam setiap provinsi terdapat pemeritah daerah kabupaten sehingga tidak melukiskan, adanya, bukan dibagi, gitu ya, tapi negara Indonesia itu memang dibagi dalam pemerintahan daerah provinsi, dan satuan-satuan pemerintah daerah lainnya itu adalah kemungkinan kita membentuk satuan-satuan pemerintah otonom lebih rendah dikemudian hari, misalnya desa baru. Kemungkinan itu.[2190]

[2189] *Ibid*., hlm. 410.

[2190] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara*

Bagir juga mengusulkan perbaikan terhadap rumusan Ayat (2) beserta argumentasinya sebagai berikut.

> Kemudian di Ayat (2), Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota mestinya atau kota saja dan satuan pemerintah daerah lain berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi, desentralisasi, dan tugas pembantuan.
>
> Jadi kita sudah keluarkan hal-hal yang berkaitan dengan dekonsentrasi dan wilayah. Ya ini kami jadikan satu, artinya pemerintahan daerah itu dengan pengertian berhak mengatur, mengurus sendiri urusan pemerintahan itu menunjukan sebagai satu daerah yang mandiri, daerah otonom yang menjalankan itu menurut asas-asas otonomi, asas-asas desentralisasi, dan tugas pembantuan. Ini ada kemungkinan desentralisasinya, desentralisasinya dihilangkan, hanya otonomi dan tugas pembantuan. Itu terserah.[2191]

Selain itu, Bagir juga mengusulkan pada Ayat (3), yakni mengenai adanya dewan perwakilan di daerah yang anggotanya dipilih secara langsung. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Ketiga, kita bicara tentang, ini bukan pemerintah, pemerintahan lagi ini, ini salah ketik.
>
> Ketiga, Ayat (3): Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten kota, satuan pemerintahan daerah lainnya mempunyai dewan, karena ini pemerintahan, mempunyai dewan atau memiliki Dewan Perwakilan Rakyat yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
>
> Karena kalau pemerintah daerah itu hanya eksekutifnya saja, jadi ini pemerintahannya.[2192]

Sementara dalam hal pemilihan gubernur, bupati dan/atau walikota, apakah dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih secara demokratis, Bagir menyerahkan kepada anggota rapat. Pendapat Bagir tersebut selengkapnya sebagai berikut.

> Kemudian di ayat keempat kita bicara, agak kami balik karena rumusannya telah ada di konsep, yaitu, Gubernur,

---

Republik Indonesia Tahun 1945: 1999 – 2002 Tahun Sidang 2000, *Buku Tujuh* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2008), hlm. 562.

[2191] *Ibid*., hlm. 563.

[2192] *Ibid*.

> Bupati, Walikota yang masing-masing menyelenggarakan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih langsung oleh rakyat daerah bersangkutan, ini terserah nanti ini yang mau dipakai yang mana. Pemerintah daerah kabupaten dan kota menjalankan otonomi. *Nah*, ini tergantung kita apakah tingkat propinsi juga seperti itu, pemerintahan daerah kalau ini propinsi, kabupaten dan kota atau hanya kabupaten dan kota menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain dalam melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.[2193]

Tehadap rumusan Ayat (7) mengenai hubungan kewenangan antara pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, Bagir menyarankan sebagai berikut.

> ...karena itu sama-sama kata benda. Hubungan wewenang antara pemerintahan daerah propinsi, kabupaten kota atau satuan pemerintahan daerah lain, antara pemerintahan pusat sebetulnya ... atau ... jadi ini, hubungan wewenang antara pemerintah, antara pemerintah pusat, ya, dengan pemerintahan, ini kurang ini, mungkin ini salah ketik lagi, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten kota atau satuan pemerintahan daerah lain atau antara propinsi dengan kabupaten kota atau satuan pemerintahan daerah lainnya diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
>
> Kalau pusat itu pemerintah Pak, karena itu hubungan pemerintah pusat, ya, kalau pemerintahannya pemerintahan propinsi, jadi hubungannya baik dan lengkap gitu, kabupaten.., propinsi, kabupaten, kota atau satuan pemerintahan daerah lain diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pusat dan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan atau menurut undang-undang. Jadi itu.., ya, hubungan keuangan, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan

[2193] *Ibid*.

daerah diatur.., ya pemerintahan daerah.., ya, diatur dan dilaksanakan.., secara adil dan selaras berdasarkan atau menurut undang-undang...[2194]

Selanjutnya Bagir juga menyarakan beberapa hal yang berkaitan dengan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, termasuk masalah pengelolaan sumber daya alam ataupun sumber daya ekonomi lainnya. Bagir mengatakan sebagai berikut.

> Jadi itu.., ya, hubungan keuangan, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur.., ya pemerintahan daerah.., ya, diatur dan dilaksanakan.., secara adil dan selaras berdasarkan atau menurut undang-undang, terserah kita nanti, karena kalau berdasarkan itu..., ya bisa berdasarkan prinsip undang-undang tertentu, tapi kalau menurut harus diatur sendiri. *Nah,* itu yang menyangkut pemerintahan daerahnya yang kabupaten, propinsi dan kota itu.
>
> Kemudian pasal yang selanjutnya, negara mengakui, menghormati, dan mengembangkan satuan-satuan pemerintahan asli atau satuan pemerintahan khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. *Nah,* ini mengenai.., yang Ayat (1) itu mengenai satuan pemerintahannya, seperti desa, marga, dan sebagainya.[2195]

Untuk hal yang berkaitan dengan pengakuan masyarakat hukum adat, Bagir menyatakan sebagai berikut.

> Ayat (2), negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, masyarakat hukum asli serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Jadi ini bisa, bisa juga ini digabung, ini nanti terserah. Kami memberikan catatan bahwa mengenai pemerintahan daerah administratif menjadi bagian kekuasaan pemerintahan negara. Alasannya pemerintah daerah administratif dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi yaitu merupakan unsur, ini salah, unsur pemerintahan pusat. Jadi bukan sesuatu yang kita tolak, hanya tempatnya tidak di bab ini. Kira-kira itu yang dapat

[2194] *Ibid*., hlm. 564.
[2195] *Ibid*.

kami tulis...[2196]

Selanjutnya, Pataniari Siahaan dari F-PDIP menanyakan usulan Bagir Manan yang berkaitan dengan Ayat (1), sebagai berikut.

> Hanya informasi saja. Kepada Pak Bagir Manan ... hanya bertanya Pak. Pada point satu itu, apa yang diatur undang-undang tersebut Pak? Mungkin ada kekurangan terlewat. Terima kasih. Ayat (1). Kelihatannya tidak bunyi Pak.[2197]

Pertanyaan Pataniari tersebut dipertanyakan lagi oleh Jakob Tobing.

> Yang diatur itu apanya, apakah satuan pemerintah daerah lain atau seluruhnya itu?[2198]

Pataniari berkomentar, "Seluruhnya itu diatur dengan undang-undang."

Jakob Tobing menanggapi komentar tersebut sebagai berikut.

> Kalau *gitu* habis lain mestinya ada koma ya, sehingga semua yang itu masuk satu kesatuan yang diatur dengan undang-undang. Mungkin dalam undang-undang, mungkin beberapa undang-undang yang mengatur ini, bukan hanya satu.[2199]

Sementara itu, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengajukan pertanyaan kepada Bagir Manan terkait perumusan Ayat (1), sebagai berikut.

> Delapan belas Ayat (1), masalah kewenangan. Saya hanya ingin dapat klarifikasi Pak Bagir Manan, Pemerintah Indonesia kan hanya satu, kalau begini seolah ada pemerintah pusat. apa begitu maksudnya? Maksudnya dalam rangka perumusan redaksi ini jangan sampai tergambar kayaknya banyak pemerintahan ini.[2200]

Lebih lanjut, Pataniari Siahaan mengajukan pertanyaan kepada Bagir Manan terkait perumusan Ayat (1), sebagai berikut.

[2196] *Ibid.*
[2197] *Ibid.*
[2198] *Ibid.*
[2199] *Ibid.*
[2200] *Ibid.*

> 18a Ayat (1) Pak, 18 Ayat (1) masalah kewenangan. Saya hanya ingin mendapat klarifikasi Pak Bagir Manan. Pemerintah Indonesia *kan* hanya satu Pak. Kalau begini *kan* seolah *kan* ada pemerintah pusat, pemerintah ... begitu maksudnya, maksudnya dalam rangka perumusan redaksi ini jangan sampai tergambar bahwasannya banyak pemerintahan ini, padahal hanya satu pemerintahan di Indonesia ini.[2201]

Pertanyaan Pataniari tersebut dijawab oleh Bagir Manan sebagai berikut.

> Ya ini tergantung pendekatan. Kalau kami melihat pemerintahan itu memang beraneka ragam Pak. Ada pemerintahan tingkat pusat, ada pemerintahan tingkat propinsi, ada pemerintahan tingkat kabupaten sampai desa dan sebagainya.[2202]

Sementara itu, Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menanyakan mengenai rumusan Pasal 18 Ayat (2) mengenai hak-hak tradisional yang diakui "sepanjang masih hidup." Seto mengatakan sebagai berikut.

> ...pertanyaan saja singkat, pada 18, Pasal 18B Ayat (2). Di sana dikatakan beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup. Kata-kata sepanjang masih hidup ini apakah tidak berlebihan karena sudah pasti sepanjang masih hidup, kalau tidak hidup perlu dihormati atau ... mungkin ada maksud lain.[2203]

Kemudian, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengajukan dua pertanyaan, yakni tentang pemerintahan asli dan masyarakat hukum asli, sebagai berikut.

> Pertama pada Pasal 18b itu Ayat (1), negara mengakui, menghormati dan mengembangkan satuan-satuan pemerintahan asli. *Nah,* ini pemerintahan asli ini mungkin bisa dijelaskan. Lalu pada Ayat (2), negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum asli, masyarakat hukum asli, itu. *Kan* ada kata-kata asli. Itu dua hal.[2204]

Berikutnya, Soedijarto dari F-UG mengklarifikasi

[2201] *Ibid*., hlm. 565.
[2202] *Ibid*.
[2203] *Ibid*.
[2204] *Ibid*.

beberapa hal yang berkaitan dengan perubahan Pasal 18, sebagai berikut.

> Saya agak terkejut karena rumusan ini muncul konsepsi baru, tidak seperti bahan mentahnya. Pertama mengenai pemilihan Gubernur, Walikota yang langsung disarankan dipilih langsung sedangkan konsepnya kan sangat demokratis dan masih tergantung dari perkembangan pemilihan presiden dan sebagainya.
>
> Kedua, Indonesia belum pernah berpengalaman memilih pemimpin langsung kecuali Kepala Desa yang prakteknya main uang, dan semua pemimpin sekarang termasuk ketua partai pun tidak dipilih oleh anggota partai, kok sedang Gubernur sudah mau dipilih oleh rakyat. Apakah tidak riskan karena budaya demokrasi kita belum tumbuh, karena itu saya ingin supaya kembali kepada asalnya 18 Ayat (7). Bahwa nanti perkembangannya ... langsung itu undang-undang, tidak di dalam konstitusi sudah mendikte kepada daerah supaya dipilih secara langsung.
>
> Yang kedua, yang muncul juga adalah istilah mengembangkan. Jadi yang belum adapun diada-adakan sedangkan mula-mula dalam konsep dasarnya mengakui yang sejarahnya itu istimewa menjadi daerah istimewa. Jangan diada-adakan, yang mula-mula *ndak* ada niat terus dibuatkan, akhirnya semua niat mempunyai daerah yang.., jadi lebih baik mengakui dan menghormati satuan pemerintahan dan *ndak* usah yang asli. Tidak ada istilah asli sebenarnya sedangkan warga negara asli saja sudah dihilangkan, kok sekarang pakai yang asli. Ndak artinya dipersoalkan. Kok yang belum ada ditimbulkan, *gitu lho*. Nanti mana, pemerintahan yang asli itu yang seperti apa. Jadi menurut saya ... itu yang saya katakan konsep yang muncul dari perumus, bukan dari asli diskusi-diskusi dari sidang komisi maupun sidang ....
>
> Yang terakhir, yang saya kehilangan adalah, dalam PAH I di pertanyakan mengenai masalah pelayanan umum Pak. Jadi itu yang menjadi.., harus diperjelas mengenai masalah lalu lintas dan sebagainya. Sekarang nampaknya semua akan di.., terserah kepada undang-undang padahal dalam diskusi-diskusi sebelumnya sudah ditemukan beberapa hal yang perlu diatur. Ini semua ke undang-undang jadi

sepertinya *ndak* ada pegangan lagi.[2205]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG meminta penjelasan tentang ketentuan Pasal 18 Ayat (2), sebagai berikut.

> Saya langsung saja ke Pasal 18B Ayat (2), ini dirumusan baru yang disampaikan oleh Pak Bagir dan kawan-kawan adalah "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum asli beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dari wacana yang berkembang kemarin-kemarin ini, kita mencoba ingin memisahkan sebetulnya antara negara atau pemerintah dengan masyarakat hukum, apa hukum adat. Yang kemudian berubah di sini menjadi hukum asli, saya menterjemahkan mungkin ini masih hukum adat. Kita khawatir nanti pada suatu saat terjadi konflik antara wilayah pemerintah daerah dengan wilayah adat.
>
> *Nah*, oleh karena itulah kemudian kita ingin merubah untuk masyarakat adat dan hak ulayat, nanti akan dipindahkan ke Pasal 33. Tetapi yang untuk Pasal 18B Ayat (2) ini, sekarang menjadi Ayat (2), kemarin ini saya mencoba menawarkan, tidak terjadi benturan tetapi menghormati, tetap menghormati masyarakat adat. Oleh karena itu, mohon tanggapan dari Pak Bagir nanti, barangkali saya salah, kalau saya salah, saya tidak akan ngotot, asal cepat. Negara, menjadi negara mengakui dan menghargai kelembagaan masyarakat adat, yang pelaksanaanya dijamin oleh undang-undang. Jadi Pasal 18B Ayat (2) itu, isinya itu adalah menghargai kelembagaan negara. "Negara mengakui dan menghargai kelembagaan masyarakat adat yang pelaksanaannya dijamin oleh undang-undang". Kenapa demikian, semangat yang ingin kita munculkan, kita masih mengakui adanya desa, nagari, kelembagaan adat, subak dan lain sebagainya yang selama ini sebetulnya dihargai dalam penjelasan Pasal 18.
>
> Demikian Pak Bagir. Itu yang ingin saya pertanyakan.
>
> *Nah*, sementara dari kawan-kawan barangkali melalui pimpinan, saya ingin sampaikan bahwa tawaran kami adalah Pasal 18B Ayat (2) yang lama, yang kemudian kami formulasikan baru, yang kemarin kami tawarkan itu nantinya, tolong diingat, diagendakan saja, nantinya itu

[2205] *Ibid*., hlm. 566.

adalah masuk ke Pasal 33 ayat yang baru.[2206]

Markus Mali dari F-KKI meminta penjelasan Pasal 18 Ayat (2), sebagai berikut.

> Saya hanya satu kata saja. Tugas pembantu. "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantu. Pembantuan. *Nah*, ini yang menjadi pertanyaan bagi saya. Kalau asli tadi juga sama.[2207]

Pertanyaan serupa juga disampaikan oleh Harun Kamil dari F-UG, sebagai berikut.

> Memang rupanya terkait orang dengan masalah masyarakat adat ini. 18 B. Saya sependapat dengan Pak Happy Bone tadi. Jadi yang kami pertanyakan Pak pakar, ini pengertian satuan-satuan pemerintahan asli. Pertama, pertanyaan mengapa tidak menggunakan kata adat? Dan daripada yang kedua adalah, yang dimaksud satuam pemerintahan asli adalah apakah Nagari, Huta, desa dan seterusnya? Apakah sudah masuk? Berarti sudah *oke*.
>
> Juga mengenai masalah hak-hak yang dipunya masyarakat dan itu hak wilayat, apa yang dimaksud dengan hak tradisionil di ayat duanya itu? 18 B disana disebut, beserta hak-hak tradisionalnya. Apakah ini pengertian hak wilayat? Itu berarti sudah masuk. Kemudian di Ayat (2), "Negara menjamin dan menghormati". Apakah juga tidak kita memberikan perlindungan masyarakat adat tersebut sehingga keberadaannya itu eksis dan memang itu adalah warisan dan budaya bangsa kita.
>
> Itulah beberapa pertanyaan yang kami sampaikan kepada penyusun pemerintah daerah.[2208]

Sementara itu, Taufiequrrahman Ruki dari F-TNI/Polri berpendapat bahwa dengan adanya pembagian Pasal 18 menjadi tiga Pasal yaitu Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B akan lebih jelas. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Secara umum saya kira pembagian Pasal 18, menjadi 18 A, B dan ini menjadi lebih lugas dan lebih gamblang kelihatannya. Cuma kami ingin menanyakan kepada Pak Bagir, tidakkah desentralisasi itu justru menghasilkan

[2206] *Ibid.*, hlm. 567.
[2207] *Ibid.*
[2208] *Ibid.*, hlm. 568.

pemerintahan yang otonomi? Pada Ayat (2) itu. Asas desentralisasi adalah menghasilkan pemerintahan yang otonom sehingga saya agak binggung disebutkan asas otonomi dan desentralisasi. Bisa dijelaskan? Kemudian mengenai gubernur, walikota dan masing-masing dalam pemerintahan daerah dipilih langsung, saya kira saya sependapat dengan Pak Soedijarto, dipilih secara demokratis. Bahwa nanti mau langsung, tidak langsung, atau bagaimana ya? Terserah bagaimana perkembangannya sehingga tidak menimbulkan perdebatan. Kemudian yang Ayat (5)-nya, "Pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah propinsi". Acuan saya adalah ke Undang-Undang 22, mudah-mudahan saya tidak salah. Kalau tidak salah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten itu pada dasarnya sama begitu. Jadi hanya mengatur tentang pemerintahan pusat saja begitu. Pemerintah daerah katakanlah sisanya begitu. Tapi mari kita cermati lagi.

Kemudian pada ayat yang berikutnya, pada pasal yang berikutnya langsung saya ke Pasal 18 B, saya kira Ayat (1) ini adalah dimaksudkan dari Ayat (1) ini berasal dari Ayat (6) Pasal 18 yang lama, "negara mengakui keberadaan daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa, yang diatur dengan undang-undang". Ini langsungnya menuju kepada DKI, Aceh dan Papua, Irian Jaya ini. Jadi tidak menuju kepada pemerintahan asli ini Pak dan Yogyakarta ya, maaf. Tapi tidak termasuk Banten Pak. Lalu ayat yang kedua baru kita berbicara tentang masyarakat hukum adat. Waktu itu masyarakat hukum adat. Ayat kedua berbicara tentang adat. Jadi kalau bicara tentang Nagari, tentang segala macam itu adanya di Ayat (2). tetapi Ayat (1) adalah mengakomodasikan adanya Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Yogya, Aceh dan Papua, ya kalau bisa tidak perlu bertambah lagi ya begitu. Kemudian penggunaan istilah satuan-satuan ini, saya sih senang-senang saja karena akrab kalau satuan itu. Ya mungkin tadi ada istilah negara mengakui dan menghormati kelembagaan masyarakat adat, saya kira lebih pas itu. Tapi secara umum 18 ini tinggal diperhalus, barangkali atau memerlukan penjelasan. [2209]

[2209] *Ibid.*

Pendapat serupa juga disampaikan oleh Abdul Madjid dari F-PDIP, sebagai berikut.

> Pimpinan, saya juga meminta agar supaya dipilih langsung itu jangan ditaruh dulu. Terlalu mengikat.
>
> Yang kedua, lagi-lagi masalah redaksi. Ini kalimat pertama bunyinya "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas pemerintahan daerah provinsi, dan dalam setiap daerah propinsi terdapat pemerintahan daerah kabupaten/ kota dan satuan-satuan pemerintahan daerah lain yang diatur dengan undang-undang". Ini kalau dari hukum DM, yang diatur dengan undang-undang itu apa? Di sini ada barangnya yaitu "Repubik Indonesia dibagi atas pemerintahan daerah". Apa itu yang diatur dengan undang-undang?
>
> Kedua, terdapat pemerintahan daerah kabupaten di dalam provinsi. Apa terdapatnya kabupaten itu diatur dengan undang-undang? Itu berlainan dengan yang asal, yang asli. Kalau yang asli itu jelas, yang diatur dengan undang-undang itu adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah. Jadi ini dengan yang ini rancu, saya mohon membetulkan itu.[2210]

Asnawi Latief dari F-PDU mempertanyakan rumusan Ayat (4) tentang frasa 'secara demokratis' terkait dengan pemilihan kepala daerah secara langsung. Perihal tentang dekonsentrasi ditanyakan juga olehnya.

> Yang kedua, saya terima kasih atas bantuan rumusan ini yang lebih padat ketimbang rumusan-rumusan yang kami buat tempo hari. Yang intinya hampir sama. Hanya barangkali yang agak berbeda mengenai ketika Pasal 4, mengenai gubernur, bupati dan seterusnya itu dipilih langsung oleh rakyat daerah bersangkutan, memang saya usul, fraksi kami usul seperti itu. Tapi hasil kompromi dipilih secara demokratis. Jadi demokratisnya itu apa dipilih lewat DPRD atau langsung? Itu juga terserah pada undang-undangnya nanti. Bagaimana pendapat perumus Bapak Bagir, apakah cukup dipilih secara demokratis? Dengan segala alasan-alasan itu saya tidak terima itu. Alasan dipilih langsung itu rakyat tidak siap itu, selalu *money politic* di manapun mesti ada itu. Jadi terlepas dari ekses itu, setiap sistem mesti ada kekurangannya. Kemudian, itu yang kedua.

[2210] *Ibid*., hlm. 569.

> Dekonsentrasi itu unsur pemerintahan pusat. Maksudnya bagaimana ini Pak? Apakah ini dipindahkan, dekonsentrasi ini ke Bab Kekuasaan Pemerintahan Negara, atau bagaimana? Kemudian yang asli saya setuju masih ditetapkan di situ. Selanjutnya mengenai sikap terhadap rekomendasi yang terakhir itu, karena dibacakan oleh Saudara Ketua, dan kami termasuk yang selalu minta dipertahankan, duta besar asing yang diusulkan itu supaya melakukan rekomendasi DPR tetap dipertahankan sehingga kita tidak lagi membahas soal itu. Alasan-alasan itu sudah selalu dikemukakan di dalam rapat-rapat Komisi I oleh Menlu, yaitu karena begitu lambannya penyelesaian *agreement* itu, padahal bukan di DPR, tetapi *ngendon* di Deplu sendiri dan di Kepresidenan. Karena beberapa saat yang lalu, hampir Menlu itu tidak pernah ada di tempat.[2211]

Jakob Tobing juga mengajukan pertanyaan kepada Bagir Manan mengenai konsep batas kekuasaan pemerintahan pusat Jakob mengatakan sebagai berikut.

> Sebelum Pak Bagir Manan menjawab, saya ingin nitip pertanyaan juga, dalam konsep ini, batas atau *non-negotiable* kekuasaan pemerintah pusat itu tidak dianut paham itu. Padahal konsep yang di sini dianut, ada yang *non-negotiable* hankam gitu ya, jelas. Ini tidak ada.
>
> Yang kedua, kalau disetiap propinsi terdapat pemerintah daerah kabupaten/kota, kebetulan DKI itu provinsi tapi tidak ada kabupaten dan kotanya. Mungkin keluwesan itu masih diperlukan.
>
> Yang ketiga, *oh* ya tadi sudah Pak Soedijarto. Mengenai koordinasi dan pengaturan undang-undang, sistem pelayanan umum yang sifatnya.[2212]

Sedangkan Hamdan Zoelva dari F-PBB mengajukan pertanyaan berkaitan dengan Ayat (5), sebagai berikut.

> Maaf saya ada sedikit sekali yang agak mengganjal. Mohon maaf kalau sebelumnya kalau sudah ditanyakan oleh yang lain. Yang di Ayat (5), "Pemerintah daerah kabupaten dan kota menjalankan otonomi seluas-luasnya". Jadi salah satu kesimpulan di sini bahwa kita akan memberikan otonomi luas itu kepada kabupaten dan kota. Padahal

[2211] *Ibid*., hlm. 569-570.
[2212] *Ibid*., hlm. 570.

> ini sebetulnya belum final. Karena banyak sekali tuntutan dari provinsi-provinsi untuk menempatkan otonomi itu ditingkat provinsi, tidak di tingkat kota. Jadi kami berharap tidak rumusan yang final begini cukup sampai pemerintahan daerah saja, tidak difinalkan sampai disitu. Itu yang pertama.
>
> Kemudian yang kedua, dirumusan Ayat (3), pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten/kota dan satuan pemerintah daerah lainnya, mempunyai atau memiliki Dewan Perwakilan Rakyat. Ini kalau dibaca kalimat ini, secara keseluruhan dan bersambung bahwa satuan pemerintah daerah lainnya, itu juga mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat. Apakah begitu artinya? Dengan demikian kalau kita anggap satuan-satuan misalnya desa, atau hutan dan lainnya, apakah dalam pengertian itu juga mereka punya Dewan Perwakilan Rakyat?[2213]

Pertanyaan-pertanyaan tersebut akhirnya dijawab oleh Bagir Manan, sebagai berikut.

> Pertama kami mohon maaf kalau tadi seolah-olah ini *kok* ada hal-hal yang baru dari yang ini latar belakang dari pertanyaan-pertanyaan kami yang tadi malam, yang tidak ada yang menjawabnya. Ketika kami menanyakan apa yang Bapak inginkan tentang pemerintahan daerah, apa yang Bapak artikan tentang macam-macam tertentu, tidak terjawab. Akhirnya kami mencari jawaban sendiri, mencoba berdasarkan yang ada pada kami. Untuk itu kami mohon maaf. Tidak ada maksud untuk jauh dari konsep-konsep itu.
>
> Yang kedua, kita berusaha menggunakan semangat yang tetap semangat yang ada pada Pasal 18, dan penjelasannya nanti kita tetap gunakan semangat itu. Karena itu saya mulai satu per satu, dan mohon maaf tidak saya sebutkan nama, tetapi satu per satu pertanyaan.[2214]

Kemudian, Bagir Manan menerangkan mengenai masyarakat tradisional dan hak-hak tradisional. Berikut pendapat Bagir.

> Pertama, misalnya masyarakat tradisional itu hak-hak tradisional. Yang kita maksud dengan hak-hak tradisionalnya itu karena tadi malam dan di sana juga

[2213] *Ibid.*
[2214] *Ibid.*, hlm. 571.

> ada perdebatan antara Bapak-Bapak, ya, disamping hak ulayat masih ada hak-hak lain sehingga kita meluweskan jadi hak-hak tradisional sehingga itu hak ulayat, hak-hak adat lainnya, hak numpang karang, hak macam-macam itu kalau ada. Itu sehingga kita luweskan ke sana begitu ya. Mengapa kita batasi sepanjang masih hidup, artinya masih merupakan kenyataan sosial dalam masyarakat yang bersangkutan, bukan sesuatu hal hukum itu, apa? Secara sosiologis sudah tidak ada lagi tetapi hanya mempunyai nilai-nilai historis saja. Itu maksudnya sepanjang itu masih hidup. Tapi nanti kita akan satu per satu lihat kembali.[2215]

Terhadap usulannya mengenai pemilihan gubernur secara langsung oleh rakyat, Bagir mengaku tidak keberatan kalau akhirnya PAH I menggunakan kalimat "dipilih secara demokratis." Selengkapnya penjelasan Bagir sebagai berikut.

> Pemilihan gubernur secara langsung, kami tidak ada keberatan kalau itu pemilihan demokratis sama sekali. Kita tuliskan karna apa? Ada pembicaraan mengenai itu. Jadi kita coba pilih begitu ya. Jadi kita kembali ke rumusan yang awal, tidak ada masalah sama sekali. *Nah*, istilah mengembangkan seperti dikatakan Pak Seto misalnya tadi di dalam negara mengakui, menghormati dan mengembangkan, karena kita masih di sini satuan-satuan pemerintahan asli, satuan pemerintahan khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. Saya terima kasih kepada Pak Taufik yang diartikan khusus dan istimewa itu ada DKI dan Yogyakarta atau Aceh, kan begitu? Sedangkan pengertian penjelasan Pasal 18, itu istimewa itu bukan itu. Istimewa itu justru pemerintah asli itu. Yaitu adalah desa, marga, nagari. Tapi kalau di sini kita mau artikan itu, tak soal. Tapi secara konseptual di dalam konstitusi kita yang ada, pengertian istimewa itu adalah itu, yang swapraja, desa, dan sebagainya itu. Jadi itu maksudnya. Tapi nanti kita sesuaikan kalau memang itu maksudnya.
>
> *Nah*, terus, mengapa mengembangkan? Jadi tidak hanya sekedar mengakui dan menghormati. Ini satu pemikiran *antithesis* dari politik kolonial terhadap pemerintahan asli. Sebab pemerintahan kolonial itu memelihara pemerintahan desa tapi tidak mengembangkan dan itu yang kita jalankan

[2215] *Ibid.*

> sampai pada misalnya Undang-Undang Nomor 5 tahun '79. Yaitu politik terhadap pemerintahan asli itu tidak ada prinsip membangunnya. Tapi memeliharanya saja sehingga tidak jalan dengan baik. Maka itu kita masukkan, jadi ada kewajiban mengembangkan sehingga terjadi modernisasi terhadap pemerintahan asli itu. Itu yang kita inikan. *Nah*, betul yang kami maksud asli itu adalah karena kita sulit sekali kalau disebut desa sedangkan di Sumatera ada nagari, ada segala macamnya begitu ya. Maka ada marga yang berbeda-beda sehingga kita pakai asli saja. Dengan asli itu terkandung Desa asli, kemudian hutan, kemudian kampung, segala macamnya itu. Itu yang kita maksud dengan asli itu. *Nah,* mengapa kata pelayanan umum? Kita tidak keberatan, kami tidak keberatan untuk memasukkannya. Mengapa tidak masuk? Karna secara konseptual, pemerintahan otonom itu ada fungsinya pelayanan umum. Jadi memang sudah merupakan satu fungsinya ada fungsi pelayanan umum. Fungsi services itu mestinya begitu.[2216]

Terkait dengan tugas pembantuan, sebagaimana yang ditanyakan oleh Abdul Madjid dari F-PDIP, Bagir mengatakan sebagai berikut.

> ...ini tadi ada pertanyaan, tugas pembantuan, ya ini merupakan istilah yang kita pakai dalam perundang-undangan kita *medebewind* atau *zelfbestuur*, dalam bahasa Belandanya itu, *co emmeceration* dalam bahasa Inggrisnya itu, jadi itu kita katakan tugas pembantuan. Kalau dulu tahun '57, Pak Madjid pasti hafal itu, dulu istilahnya itu yang otonomi pakai istilah Swatantra sedangkan yang *medebewind* itu pakai istilah Sertatantra. Ya Pak ya, waktu tahun '57. itu dalam Undang-Undang 57 itu maksudnya *zelfbestuur* atau *medebewind*.[2217]

Bagir juga menjawab pertanyaan Happy Bone dari F-PG berkaitan dengan Pasal 18 Ayat (2), sebagai berikut.

> ...terus masyarakat adat, kita tidak keberatan bahwa nanti kita ganti dengan masyarakat adat dengan asli itu silakan nanti dipilih. Tapi yang perlu dimengerti bahwa beda antara pengertian masyarakat hukum itu beda, dengan masyarakat berdasarkan hukum adat. Kira-kira begitu. Sebab masyarakat hukum itu satu pen gertian. Masyarakat

[2216] *Ibid*., hlm. 571-572.
[2217] *Ibid*., hlm. 572.

hukum itu, masyarakat hukum adat itu satu pengertian *Rechtsgemeentschap*. Yaitu yang namanya desa, marga itu yang didalam literatur di Indonesia hukum adat itu, dibagi atas masyarakat hukum *teritorial*, masyarakat hukum *genealogis*, masyarakat hukum teritorial *genealogis,* itu dalam konsep-konsepnya itu. Kemudian, ya, hak tradisional sudah, menghormati, melindungi, kita tidak berkeberatan mau pakai yang mana.[2218]

Sementara itu, terkait dengan pertanyaan Taufiqurrahman Ruki dari F-TNI/Polri, Bagir menjawab sebagai berikut.

Betul itu pertanyaan Pak Taufik, itu mengapa *kok* masih dipakai desentralisasi dan tugas bantuan? Karena memang ada konsep desentralisasi itu isinya adalah otonomi dan tugas pembantuan. Silakan itu bisa dipakai mana yang ini.[2219]

Bagir juga menjelaskan mengenai kedudukan provinsi dan kabupaten/kota yang sama kedudukannya secara hukum. Selengkapnya penjelasan tersebut sebagai berikut.

...masing-masing merupakan *legal entity*, hanya pada cakupan teritorialnya berbeda. Karena itu kita sengaja mengatakan bahwa tidak mengatakan memakai istilah provinsi dibagi-bagi atas kabupaten. Tapi kita mengatakan pada setiap provinsi ada kabupaten, ada pemerintahan kabupaten, ada pemerintahan kota, untuk menunjukkan dia sesuatu yang terpisah. Ya *oke*, nanti kita lihat ya Pak, ya, mengenai DKI. Jadi, dan untuk itu kita bisa buat nanti pengecualian, kecuali undang-undang menentukan lain. Itu bisa kita buat itu didalam ketentuannya. Atau berdasarkan aturan undang-undang.

Istilah satuan pemerintahan itu, ya, karena kita memakai istilah apa? Untuk menunjukkkan dia satu kesatuan begitu. Satu kesatuan pemerintah-pemerintah daerah itu satu kesatuan. Tapi kita tidak keberatan untuk diketemukan istilah lain. Lagi-lagi pilihan langsung, nah, mengenai masalah catatan kaki itu, kalaupun akan diatur tentang pemerintahan wilayah atau dekonsentrasi, itu aturlah pada bab tentang pemerintahan pusat itu. Bab tentang pemerintahan pusat itu bisa diturunkan dalam bentuk-bentuk pemerintahan wilayah. Tapi bukan dalam rangka

[2218] *Ibid.*
[2219] *Ibid.*

pemerintan daerah, karena itu suatu hal yang berbeda sama sekali.

Kemudian yang *non-negotiable*. Yaitu kami sengaja tidak cantumkan karena untuk memperhitungkan fleksibelitas gitu ya. Memang sekarang ada lima gitu. Tetapi jangan lupa ada kemungkinan urusan-urusan yang secara apriori kita buat di daerah, sebetulnya itu adalah pusat, karna ada perkembangan. Saya ambil contoh begini, maaf ini sekaligus barangkali kritik terhadap Undang-Undang 22. Dalam Undang-Undang 22 itu dikatakan, misalnya Pasal 11, ada bidang-bidang pemerintah yang wajib dijalankan kabupaten, yaitu kesehatan, perhubungan, pendidikan, lingkungan sedangkan ini unsurnya banyak. Saya ambil perhubungan. Perhubungan itu perhubungan darat, udara dan laut. Pada saat perhubungan udara, perhubungan udara itu bersifat internasional. Apa mungkin misalnya kabupaten Simalungun mengembangkan itu? Sulit sekali itu. Jadi itu kita harus sadar bahwa didalam tiap bidang pemerintahan itu pun, itu tidak bisa sepenuhnya ada pada, diturunkan menjadi fungsi-fungsi ekonomi, karena ada fungsi, taruhlah kita sekarang ini sistem perhubungan darat dalam bentuk jalan panjang, jalan bebas hambatan itu. Itu tidak mungkin diserahkan kepada daerah. Sebab ketika saya masih belajar ini dulu di dalam sistem federal, ada *joke* di Amerika itu, ketika masing-masing daerah boleh membuat jalur kereta apinya. Pada suatu ketika, jalur-jalur kereta api itu bertemu di negara bagian di Utah kalau tidak salah, maka tidak bisa terus, karena ternyata masing-masing membuat dengan lebar yang berbeda begitu sehingga kemudian diputuskan jaringan kereta api menjadi urusan federal sehingga bisa di*manage* dalam federal begitu. Itu satu *joke*, jadi itu, mengenai pengecualian DKI tadi kita bisa, artinya tidak semua propinsi dibagi.[2220]

Terkait dengan penerapan otonomi daerah, apakah di tingkat provinsi atau kabupaten/kota, Bagir tidak mempermasalahkannya. Sebagai referensi, ia menuturkan mengenai Bung Hatta yang tidak sepakat dengan UU No. 1 tahun 1957 yang memberikan otonomi kepada provinsi, bukan kepada kabupaten/kota. Berikut ini selengkapnya penjelasan Bagir tentang hal tersebut.

[2220] *Ibid*., hlm. 572-573.

...mengenai otonomi luas, ini tergantung pada konsep kita. Apakah memang otonomi luas itu masih dengan provinsi, sebab kalau saya melihat semangat Undang-Undang 22, sebetulnya ada di kabupaten dan kota, semangat itu. Di provinsi itu akan berangsur-angsur kecil. Tapi bisa juga terbalik, bahwa justru nanti sebetulnya yang paling logis itu di propinsi begitu ya. Sebab saya ingat konsepsinya Bung Hatta almarhum, Bung Hatta justru marah-marah dengan Undang-Undang 1957 itu karena otonominya ke provinsi. Karena bukan itulah fungsi tempat pelayanan pada masyarakat itu. Tapi pada kabupaten. Tapi terserah pada kita ya.

Nah, mengenai pemerintahan lainnya, begini, kalau ini memang mau kita *strick*, hapus sehingga tidak perlu kita tambahan lainnya, itu juga kita tidak keberatan, karena mungkin itu bisa ditampung dengan satu, termasuk pemerintahan asli. Bayangkan begini Pak, seperti juga berkembang di negeri Belanda itu, ada satu satuan lebih rendah dari *gemeente*, tapi dia ada lintas beberapa *gemeente*. Jadi satu ... yang menjadi kawasan ekonomi yang lebih logis maka itu dijadikan satu pemerintahan yang sebetulnya masuk wilayah dengan hak tertentu. *Nah,* itu kemungkinan-kemungkinan pemerintahan seperti itu di kemudian hari. Itulah pikiran-pikiran dasarnya mengenai rumusan-rumusan ini.

Sekali lagi kami tidak keberatan sama sekali, kita hanya coba membuat pikiran-pikirannya dengan menampungkan konsep-konsep yang ada, seperti tadi dikatakan oleh Pak Madjid mengenai, maksudnya begini Pak, kalau dari segi maksud, dari segi bahasanya nanti mohon bantuan. Bahwa daerah provinsi, pemerintahan provinsi kabupaten itu kita atur dengan undang-undang. Bahwa undang-undangnya sudah ada itu harus diatur dengan undang-undang. Sebab yang diatur dengan undang-undang itu bukan hanya mengenai pemerintahannya, tapi meliputi susunannya, keorganisasiannya, cara pengisian jabatannya dan segala macamnya. Itu satu aturan yang lengkap. Seperti sekarang dalam Undang-Undang 22 tahun '99 itu.

Kira-kira itu yang dapat saya sampaikan.[2221]

Penjelasan-penjelasan dari Bagir Manan di atas ditanyakan lagi oleh Jakob Tobing, yakni mengenai pengecualian terhadap

[2221] *Ibid*., hlm. 573-573.

kekhususan Daerah Khusus Ibukota. Jakob menanyakan sebagai berikut.

> ...Jadi mungkin dari pertanyaaan dan pendapat Bapak-Bapak tadi, mungkin bisa yang sudah tertulis itu menjadi disempurnakan. Di sini adalah yang menjadi persoalan itu di Ayat (1) itu, satuan-satuan itu barangkali, apa itu? Dan bentuk. Bukan bentuk? Bentuk pemerintahan daerah lain. Kemudian harus ada pengecualian, karena DKI itu pengecualian. Kira-kira bagaimana itu? Jadi, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas pemerintahan daerah provinsi, dan dalam setiap daerah provinsi itu terdapat pemerintahan, dan dalam daerah provinsi, itunya hilang ya? Semua saja Pak, semua provinsi. Terdapat pemerintahan ya, pemerintahan karna tidak hanya eksekutifnya tapi juga lain daerah kabupaten/kota dan satuan-satuan pemerintah lain. Pengecualian seperti DKI masuknya di mana itu? Administratif yang diatur dengan undang-undang.[2222]

Sementara itu, Soedijarto dari F-UG mengatakan sebagai berikut.

> Tadi pertanyaan Pak Pata, sebenarnya agak itu Pak, jadi RI dibagi atas pemerintahan. Mula-mula *kan* terbagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi terdapat daerah pemerintahan yang pemerintahannya diatur, jadi bukan dibagi atas daerah pemerintahan. Jadi NKRI itu dibagi atas daerah dan daerah itu mempunyai pemerintahan. Bukan dibagi dalam pemerintahan-pemerintahan.[2223]

Selanjutnya, Jakob Tobing selaku Ketua rapat menawarkan rumusan Ayat (1) beserta argumentasinya sebagai berikut.

> Jadi apakah, begini. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan dalam setiap daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota dan satuan-satuan daerah, mesti satuan daerah itu. Ya satuan, istilah satuannya bagaimana? Sekarang jadinya dibagi di daerah dulu Pak, baru kemudian di setiap daerah itu terdapat pemerintahan yang diatur yang semuanya itu diatur dengan undang-undang. Pembagian daerahnya, cara membuat pemerintahannya begitu. Apakah ini hirarki? Saya rasa bentuk malah. Bentuk daerah. Jadi ada daerah

[2222] *Ibid*., hlm. 574.
[2223] *Ibid.*

> administratif, ada daerah khusus istimewa begitu. Jadi terdapat pemerintahannya dihapus. Dalam setiap daerah provinsi, nah itu, terdapat daerah.[2224]

Tawaran Jakob tersebut ditolak oleh Bagir Manan selaku pakar. Bagir mengatakan sebagai berikut.

> Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi, Negara Kesatuannya bubar.[2225]

Pendapat Bagir tersebut kemudian ditentang oleh Soedijarto dari F-UG. Berikut pernyataannya.

> Tapi itu asal dari penjelasan Undang-Undang Dasar begitu. Kan dibagi dalam daerah provinsi. Itu penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Tidak dalam daerah pemerintahan provinsi.[2226]

Silang pendapat tersebut oleh Jakob Tobing disatukan. Jakob menjelaskan bahwa negara kesatuan dibagi dengan sengaja. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Jadi negara kesatuan ya? Negara Kesatuan. Bukan pemerintahan negara pemerintahan nasional, tapi negara kesatuan, dibagi dengan sengaja *by purpose*. Bukan tidak sengaja. Terdiri itu ada hanya menyatakan entah bagaimana tadinya itu tidak disebut. Karena ini kan konsepnya wilayah ya. Itu satu. Baru dibagi-bagi dalam daerah-daerah itu. *Nah*, sekarang apakah langsung ke pemerintahannya atau kedaerahnya? Baiknya. Daerahnya yang dibagi. Tiap daerah itu punya pemerintahan. Baru kemudian diterangkan pemerintahan itu.
>
> Ya bagaimana Pak? Ya Pak Bagir.[2227]

Pandangan Jakob Tobing tersebut bisa diterima oleh Bagir Manan, asalkan maksud dari pembagian tersebut adalah penyelenggaraan pemerintahannya, bukan negara kesatuannya. Bagir menegaskan sebagai berikut.

> ...ya sebetulnya kalau pemerintahan itu yang artinya pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia itu yang dibagi-bagi. Mau ke model yang mana silakan asal pengertian yang jelas. Bukan Republik Indonesianya yang dibagi-bagi begitu ya. Tetapi yang dibagi-bagi itu

[2224] *Ibid*.
[2225] *Ibid*.
[2226] *Ibid*.
[2227] *Ibid*., hlm. 574-575.

penyelenggaraan pemerintahannya.[2228]

Sedangkan Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri mempersoalkan mengenai frasa 'satuan-satuan daerah' sebagaimana yang diusulkan Jakob Tobing. Hendi mengatakan sebagai berikut.

> Jadi kalau kelanjutan, satuan-satuan. Kalau tadi untuk mengakomodir seperti daerah istimewa sama daerah khusus, menurut kami kurang pas. Karna disini seolah-olah daerah khusus dan Istimewa itu terdapat di dalam provinsi itu. Bukan begitu Pak? Tadi kan dipertanyakan apakah daerah khusus istimewa itu masuk disitu. Satuan-satuan yang dimaksud...[2229]

Selaku pakar, Bagir Manan menyampaikan pendapatnya terkait dengan pernyataan Hendi Tjaswadi, sebagai berikut.

> Ada otonomi teritorial ada otonomi fungsional, *gitu* ya. Jadi itu *gitu* dalam konsep otonomi, dan dia otonom juga. Misalnya kalau itu di negeri Belanda itu *onderschaft* di negeri Belanda itu merupakan otonomi fungsional itu.[2230]

Sementara itu, rumusan Ayat (1) yang berbunyi: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Pemerintahan Daerah provinsi, dan dalam setiap daerah provinsi terdapat pemerintahan daerah kabupaten, dan satuan-satuan pemerintahan daerah lain yang diatur dengan undang-undang," dinilai bagus oleh Lukman Hakim Saifudin dari F-PPP. Lukman mengatakan sebagai berikut.

> Jadi sebenarnya rancangan semula ini, itu daerah dulu yang dibagi otonomi daerah-daerah lalu masing-masing daerah itu memiliki pemerintahannya sendiri, gitu. Tapi dengan rumusan ini nampaknya ini justru lebih, apa, lebih pada kalimatnya. Jadi langsung dibagi atas pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan kota, jadi sekaligus langsung kepada pemerintahan tapi juga menyebutkan daerah, begitu. Ada daerah provinsi, kabupaten dan kota, jadi saya cenderung lebih ... lebih ... apa, *compact* ini ada rumusannya.[2231]

2228 *Ibid.*, hlm. 575.
2229 *Ibid.*
2230 *Ibid.*
2231 *Ibid.*

Terkait dengan usulan Bagir Manan mengenai pembagian pemerintahan daerah, oleh Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat yang menggantikan Jakob Tobing, disambut positif. Berikut pendapatnya.

> Ya. Kalau gagasan yang dikemukakan oleh Pak Bagir, kalau di depan negara itu dibikin pemerintahan gimana? Jadi pemerintahan negara Republik Indonesia dibagi atas pemerintahan daerah provinsi dan dalam setiap daerah pemerintahan provinsi.., dan setiap pemerintahan daerah itu terdapat pemerintahan daerah kabupaten kota dan seterusnya, gimana? Itu mungkin menyelesaikan...[2232]

Soedijarto dari F-UG kurang sependapat dengan pernyataan Slamet Effendy Yusuf di atas. Soedijarto berpendapat sebagai berikut.

> Itu berarti pemerintahan ... pusat itu habis Pak kalau dibagi sedangkan konsepnya *kan*, pemerintah pusat memberi otonomi kepada daerah. Jadi nanti *ndak* ada kementrian *ndak* apa *lha wong* sudah dibagi kepada pemerintah-pemerintah itu.
>
> Jadi konsep dasarnya ini yang saya mempertanyakan, mengapa *the founding fathers* membagi ke dalam daerah-daerah bukan membagi pemerintah. Pemerintah *nggak* bisa dibagi. *Kan* pemerintah dibagi oleh *trias politica* itu kan? Bukan dalam provinsi-provinsi itu, gitu. Jadi konsep kenegarannya sebenarnya ini. [2233]
>
> Sementara itu Abdul Madjid dari F-PDIP mengatakan bahwa penggabungan kalimat jangan malah membuat ketidakjelasan maksudnya. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.
>
> ...kalimat pertama itu *kan* mau menggabungkan kalimat Pasal 18 Ayat (1) dan (2) dengan alasan dibikin kompak. Memang membikin kompak sesuatu bahasa itu baik. Katanya membikin bahasa Indonesia secara ekonomis. *Nah*, tapi kalau membikin kompak menjadi tidak jelas saya kira itu *nggak* baik. Kalau saya membaca yang Ayat (1), Ayat (2) itu dibaca lebih jelas pengertiannya daripada membaca yang satu ini, yang kompak. Apa salahnya sih yang dua ini? Iya yang 18 yang semula di buku itu Pak.[2234]

[2232] *Ibid*., hlm. 575-576.
[2233] *Ibid*., hlm. 576.
[2234] *Ibid.*

Selanjutnya ia mempertanyakan ketiadaan kata dekonsentrasi dan desentralisasi, sebagai berikut.

> Kalimat-kalimatnya menurut saya baik. Barangkali perlu dibagi ini, dibagi itu dikasih ... dirubah. Lalu di sini ada perkataan dekonsentrasi, desentralisasi yang barangkali memang dimaksud demikian, tetapi di sini *nggak* ada. Apa itu *nggak* merubah pikiran semula.[2235]

Selanjutnya Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat, mempertanyakan rumusan yang mana yang akan dipakai, sebagai berikut.

> Jadi kita selesaikan dulu yang pertama ini. Apa kita mau kembali kepada ini, rumusan hasil BP, kalau itu lebih menjelaskan. Kemudian Ayat (2) nya...[2236]

Tawaran tersebut ditanggapi oleh Asnawi Latief dari F-PDU sebagai berikut.

> Ayat (1) kalau kembali ke yang lama, kami usulkan yang diatur dengan undang-undang.[2237]

Slamet Effendy Yusuf menyepakati usulan Asnawi Latief, dengan mengatakan, "Kalau *gitu*. Ya.., dari kita kembali kepada rumusan apa? Menanggapi Slamet Effendy Yusuf, selanjutnya Hamdan Zoelva dari F-PBB mengatakan, "Ayat (1) kembali, kita kembalikan kepada yang lama.[2238]

Terkait dengan pernyataan diatas, Abdul Majid dari F-PDIP memberikan usulan sebagai berikut.

> Jadi yang semula itu ya begitu saja, jangan diatur dengan undang-undang, jangan di ataskan, sebab nanti keliru. Yang di atas berbicara mengenai terdiri atas daerah provinsi dan provinsi terdiri dari ini sedangkan yang di bawah itu yang diatur dengan undang-undang itu penyelenggaraan pemerintahan.[2239]

Selanjutnya, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat mengusulkan sebagai berikut. "Jadi Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi". Kemudian salah seorang pembicara yang tak diketahui namanya mengatakan,

[2235] *Ibid.*
[2236] *Ibid.*
[2237] *Ibid.*,.
[2238] *Ibid.*, hlm. 577.
[2239] *Ibid.*

"Dibagi itu barangkali ... tadi keberatan, diganti dengan terdiri dari ...."[2240]

Pernyataan Slamet Effendy Yusuf tersebut diatas, kemudian oleh Abdul Majid dari F-PDIP ditanggapi sebagai berikut.

> Alasan-alasan dibagi dengan terdiri itu saya kira mohon dicatat. Sebab ini menyangkut masalah negara kesatuan dengan negara federal. Kalau terdiri dari ini berarti terdiri itu dikumpulkan menjadi negara federal sedangkan terbagi itu satu dibagi.[2241]

Usulan Abdul Majid tersebut kemudian dikomentari oleh Slamet Effendy Yusuf. "Baik. Saya kira memang dibagi sudah betul."[2242]

Sementara itu, Asnawi Latief dari F-PDU mengusulkan agar Ayat (1) tersebut kembali ke rumusan awal.

> ...tapi ide yang dikemukakan Pak Bagir itu memberi peluang dibelakang hari ada satuan-satuan pemerintah daerah lain itu ya. Yang ini menyebut pemerintah, gimana kalau kita menyebut daerah? Jadi disebutkan kalau daerah, itu desa beda, di luar jawa itu ada nagari. Jadi ada peluang dikemudian hari bahwa pemerintahan kita itu tidak hanya sampai di kota saja.[2243]

Pendapat Asnawi tersebut ditanggapi oleh Slamet Effendy Yusuf. Ia mengatakan sebagai berikut.

> ...memang ini yang problem yang sejak kemarin. Yang dikemukan adalah bahwa di bawah kota atau kabupaten, itu masih ada satuan pemerintahan yang lain.[2244]

Kemudian, Hamdan Zoelva dari F-PBB mempertanyakan, "kalau ditambah sesudah kota itu, serta satuan daerah lainnya yang mempunyai pemerintahan daerah...", sebelum Hamdan Zoelva menyelesaikan kalimatnya, Slamet Effendy Yusuf spontan menegaskan pertanyaan tersebut dengan mengatakan, "Yang mempunyai pemerintahan yang diatur dengan undang-undang,

---

[2240] *Ibid.*
[2241] *Ibid.*
[2242] *Ibid.*
[2243] *Ibid.*
[2244] *Ibid.*

gitu. Gimana gitu?"[2245]

Oleh Slamet Effendy Yusuf, pertanyaan Hamdan Zoelva diatas, dijawab sebagai berikut.

> ...jadi sesudah kata kota ditambah dan satuan ... kalau satuan daerah itu jadinya setingkat.., seolah-olah setingkat kota dan setingkat ....[2246]

Selanjutnya, Taufiequrochman Ruki dari F-TNI/Polri mempertanyakan tentang arah otonomi, sebagai berikut.

> Kalau ditambah di situ, jangan lupa ada anak kalimat. Ada kalimat yang mempunyai pemerintahan daerah. Ayat kedua mengatakan pemerintahan daerah provinsi mengatur ... menurut asas otonomi. Apakah benar kita akan mengarahkan kepada pembentukan otonomi tingkat kecamatan? *Nah*, kan gitu. *Nah,* yang dimaksud dengan satuan pemerintahan lain-lain yang mempunyai daerah pemerintahan sendiri itu apa kira-kiranya...[2247]

Sementara itu, Pataniari Siahaan dari F-PDIP menyarankan agar peserta rapat perlu fokus pada konsep yang ada. Ia mengatakan sebagai berikut.

> Pimpinan, tolong kita konsentrasi dulu pada hal yang pokoknya, jangan kita tergoda dengan masalah-masalah mendatang nanti malah jadi ... saya takut malah jadi kacau nanti kita punya konsep berpikir.[2248]

Menanggapi saran tersebut Slamet Effendy Yusuf menjelaskan sebagai berikut.

> *ndak*...kacau, karena sejak kemarin memang dianggap definisi ini menafikan adanya pemerintahan di bawah kabupaten dan kota, seperti desa. Kalau kecamatan memang sudah ... ya sudah diadakan. Jadi oleh karena itu ... itu Pak Pata. Jadi kita memang sedang menyelesaikan itu, bukan *anu* ... Jadi Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten, kota serta ... ini mau dijadikan satu.. saya kita malah *nggak* di situ itu. *Nggak* di situ saya kira. Di belakang, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah,

[2245] *Ibid.*, hlm. 578.
[2246] *Ibid.*
[2247] *Ibid.*
[2248] *Ibid.*

> *nah* itu memang soal apa.. atau dibagi saja. Itu titik saja. Atau yang diatur undang-undang. Apakah dengan undang-undang itu nanti tidak menyebutkan dan tidak termasuk desa itu di dalam pengaturan undang-undang, gitu aja. Harus ada cara lain?[2249]

Pataniari Siahaan dari F-PDIP kembali mengingatkan Slamet Effendy Yusuf agar tidak terlalu memikirkan kemungkinan-kemungkinan di masa yang akan datang. Pataniari mengatakan sebagai berikut.

> Pimpinan. Kalau kita mau mengantisipasi kemungkinan ke depan dan mengantisipasi tidak ada yang terlewat, saya khawatir malah kita *kan* harus memilih malah yang rumusan yang lama Pak. Artinya di sana itu Undang-Undang Dasar yang asli. Hanya mengatakan kriteria besar-kecil itu malah bisa mencakup kemungkinannya, di mana masing-masing ada pemerintahannya. *Nah,* itu nanti dalam undang-undang bisa dibagi lagi besar-kecil itu setengah besar setengah kecil, kalau *toh* mengantisipasi kemungkina ke depan, itu. Jadi kalau kita masukkan kemungkinan ke depan, saya khawatir nanti rumusannya menjadi repot sekali Pak.[2250]

Saran tersebut ditanggapi oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai berikut.

> Jadi kita tadi ... tadi Pak Majid juga sudah sependapat ya, bahwa apa.. coba dikembalikan saja pada usul rumusan di BP. *Nah*, tetapi kan dirumusan di BP itu belum ada di dalamnya mengenai satuan pemerintah yang di bawah kabupaten. Itu saja tinggal dicari Pak.
>
> Bisa dimasukkan ke dua. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten kota dan satuan pemerintah daerah lain, di bawahnya *gitu* ya, itu *aja*, ya itu *aja,* itu bisa menampung perkembangan yang Pak Pata katakan. Tapi kata lain di situ kan karena di atas itu tadi, ada itu, jadi ... sekali *ambrol* di atas memang *ambrol* di bawah.
>
> Jadi kembali ke rumusan BP itu, ternyata memang ada konsekuensinya, oleh karena itu penambahan kata pemerintahan negara di depan dengan rumusan dari tim ahli mungkin juga masuk akal, kalau konsepnya bukan membagi daerah tetapi membagi apa.., pemerintahan. Tapi

[2249] *Ibid*
[2250] *Ibid*., hlm. 578-579.

> begini lah, Pak Soedijarto, mari kita tanya pada ahli tata negara, apakah kalau itu pengertiannya berarti pemerintah pusat sudah hilang wewenangnya, begitu Pak, coba Pak, sekali lagi Pak Bagir.[2251]

Sebagai bahan pertimbangan dalam memutuskan Ayat (2), Soedijarto menanyakan konsep negara kesatuan kepada Bagir Manan sebagai berikut.

> ...Saya mau tanya kepada Pak Bagir. Konsepsi negara kesatuan itu *kan authority in the hand of the center government. The center government authority* itu nya dibaginya bagaimana? *Kan* ada *trias politica* dibagi itu, tetapi kemudian diturunkan, lain dengan negara federal. Itu memang ada pembagian sendiri-sendiri, gitu. Jadi pertanyaannya pada konsep negara kesatuan dan negara federal.[2252]

Hamdan Zoelva dari F-PBB mengusulkan agar ketentuan Ayat (2) dimasukkan dalam Pasal 18 B Ayat (1) saja. Hamdan menjelaskan sebagai berikut.

> Saya rasanya begini Pak. Mungkin saya ada jalan keluar sedikit sebelum masuk ya. Jadi sekarang ini huta, nagari, subak, dan lain-lain sebagainya itu kan hanya dalam konsepsi dan memang penerapan dalam adat dan masyarakat tradisionalnya masing-masing yang semuanya di samping itu ada desa dan kelurahan di tiap-tiap itu yang sekarang sudah biasa, sudah seragam, karena itu kalau kita mau menampung nagari, menampung huta, subak dan sebagainya, itu ada di Pasal 18B Ayat (1), jadi selesainya masalah sebenarnya ini ... Ayat (2), iya Ayat(2). Jadi ... ini *nggak* ... kalau saya melihat sudah masuk di sini, jadi *nggak* ada perdebatan lagi dengan itu yang di atas itu.[2253]

Menjawab pertanyaan Soedijarto tentang konsep negara kesatuan di atas, Bagir Manan menjelaskannya sebagai berikut.

> Begini Pak Sudijarto, kita harus memahami ketika kita menyebut pemerintahan itu yang kita artikan apa, begitu kita menyebut *function* atau kita maksud, apa organ. Ketika menyebut *function* itu *function* bisa dibagi. Tidak

[2251] *Ibid.*, hlm. 579.
[2252] *Ibid.*
[2253] *Ibid.*

> ada *function* yang tidak dibagi. Jadi itu..itu.. logika berpikirnya. Jadi ketika pemerintahan daerah itu fungsi-fungsi pemerintahan pusat itu bisa dibagi ke daerah. Bahwa dia bisa menyisakan bagian tertentu *ndak* dia bagikan *ndak* soal. Jadi tidak berarti negara kesatuan itu *eeinheids staat* kesatuan itu, otoritas itu dalam rangka *accountability* pada *the final responsibility* bukan pada fungsinya, itu ... itu ... harus di ini.
>
> Terima kasih.[2254]

Penjelasan Bagir Manan tersebut direspon positif oleh Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat, sebagai berikut.

> ...dengan penjelasan itu Pak Soedijarto apakah rumusan ini sudah masuk akal kita, aman, ya, dan sebagainya. Kalau itu sudah berarti kita sudah ke ayat yang kedua.
>
> Jadi kembali ke Ayat (1) terus kita akan lobi itu nyambung *nggak* dengan Ayat (2)? Kalau nyambung ya sudah.
>
> Yang satuan pemerintah daerah lain dihapus saja. Oh sebentar ... sebentar ... satuan pemerintahan daerah lain itu maksudnya yang pemerintahan daerah provinsi, ya. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten kota dan pemerintahan... dan satuan pemerintahan daerah lain itu dibuang. Dihapus. Tadi yang dikhawatirkan ada perkembangan gimana? Ya *ndak* usah dikembang-kembangkan. Namanya kalau berkembang namanya kabupaten dan kota, gitu aja gimana Pak? Ya sudah kalau gitu dibuang saja, ya. *Nah*, pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi, desentralisasi dan tugas perbantuan.[2255]

Adanya asas otonomi dalam rumusan ayat tersebut ditentang oleh Taufiequrochman Ruki dari F-TNI/Polri.

> Menurut asas otonomi itu saya kira hilang. Menurut asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Dengan dua asas itu daerah memiliki otonomi.[2256]

Keinginan untuk menghilangkan asas otonomi sebagaimana yang dinyatakan Taufiequrochman Ruki, ditentang oleh Slamet Effendy Yusuf. Slamet menegaskan sebagai

[2254] *Ibid*., hlm. 580.
[2255] *Ibid*.
[2256] *Ibid*.

berikut.

> Tadi justru yang dikemukakan oleh Tim Ahli itu kalau mau dibuang malah desentralisasinya gak apa-apa, tetapi otonomi itu justru penting di pertegas di sini, karena kebetulan di atas itu pada sesuatu yang sepertinya definitif di angka satu itu, itu tidak nyebut-nyebut mengenai apa, otonomi, berbeda dengan hasil BP. Atau sudah tiga-tiganya diterima aja begitu. Otonomi, desentralisasi, tugas perbantuan itu diterima. Baik ya. Ya silakan.[2257]

Pendapat Slamet Effendy Yusuf di atas, kemudian ditanggapi oleh Taufiequrochman Ruki sebagai berikut.

> Dengan pengertian mengurus sendiri urusan pemerintahan itu artinya otonomi.[2258]

Akhirnya, Slamet Effendy Yusuf dapat menerima usulan tersebut dengan mengatakan: " Ya *gitu* Pak. Ya sudah, masuk pasal juga. Tolong Pak *anu* Pak, diperjelas lagi."[2259]

Tidak adanya asas dekonsentrasi dalam usulan pakar rupanya disengaja. Lebih lanjut Bagir menjelaskan sebagai berikut.

> Di dalam literatur desentralisasi itu isinya otonomi dan tugas pembantuan. Jadi kalau mau dihapus ya desentralisasi nya itu. Jadi benar menurut asas otonomi dan tugas.., memang undang-undang kita terus terang aja yang rancu, gitu ya. Karena literatur itu desentralisasi itu isinya otonomi dan tugas perbantuan, karena tugas perbantuan itu mengandung unsur-unsur otonomi. ... dipakai asas otonomi dan tugas perbantuan karena desentralisasi dan *public administration* itu mempunyai pengertian yang berbeda dengan pengertian hukum, ya.[2260]

Atas keterangan tersebut, Pataniari Siahaan dari F-PDIP bertanya mengenai pemberian kewenangan pemerintahan pusat kepada daerah, sebagai berikut.

> Sedikit Pak.
>
> Kami tanya mengenai dua ini, kata-kata berhak mengatur, mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Itu dari mana

---

2257 *Ibid.*
2258 *Ibid.*, hlm. 581.
2259 *Ibid.*
2260 *Ibid.*

> datangnya Pak? Apa *nggak* perlu kata keterangan sedikit itu Pak? Maksud kami tadi hubungan yang sama Pak Sudijarto, bahwa ini kan kewenangan dari negara kesatuan yang diberikan kepada daerah. Kalau gini kan seolah-olah ini didapat sendiri tanpa ada kaitan dari negara kesatuan itu.[2261]

Bagir Manan menjawab bahwa otonomi tidak diberikan, akan tetapi pada dasarnya merupakan hak daerah. Bagir mengatakan sebagai berikut.

> Bapak-Bapak sendiri ini yang debat, yang kami catat bahwa otonomi tidak diberikan. Bapak sendiri yang bicara. Otonomi itu ada yang merupakan satu hal yang memang merupakan hak daerah berdasarkan asasnya. Itu Bapak-Bapak yang bicara...[2262]

Pertanyaan Pataniari Siahaan juga ditanggapi oleh rekan sefraksinya, Dimyati Hartono dengan mengatakan: "Berhak mengatur itu, dari mana hak itu."[2263]

Terkait dengan pertanyaan diatas, kemudian Bagir Manan memberikan tanggapan sebagai berikut.

> Otonomi itu bisa bersumber dari asli di daerah, misalnya pemerintahan daerah kita, otonominya tidak diberikan itu. Otonominya adalah otonomi yang asli, gitu ya dan kita di dalam... otonomi-otonomi yang sekarang ada dalam Undang-Undang Nomor 22 itu tidak diberikan pemerintah pusat tapi ditetapkan oleh undang-undang. *Kan* ketika Undang-Undang Nomor 22 mengatakan bahwa pada dasarnya semua bidang pemerintahan itu adalah urusan daerah, kecuali ... berarti bahwa otonomi itu dianggap sudah ada di daerah, bukan sesuatu yang ditransfer, *gitu*.[2264]

Perdebatan perlu tidaknya kata "berhak" dalam rumusan ayat tersebut, oleh Slamet Effendy Yusuf diusulkan dibuang saja. Slamet menjelaskan sebagai berikut.

> Baik Pak. Kalau untuk. *Ntar* dulu. Kalau untuk mengindari kesan itu diberi atau dengan sendirinya ada, kalau kata berhak dibuang yang lain tetap itu sudah berbunyi itu.

[2261] *Ibid*.
[2262] *Ibid*.
[2263] *Ibid*.
[2264] *Ibid*., hlm. 582.

> Pemerintahan daerah provinsi, pemerintah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya menurut asas otonomi. Saya kira *gitu* ya.[2265]

Sementara itu, Taufiequrochman Ruki dari F-TNI/Polri mengusulkan agar Ayat (1) dan Ayat (2) digabung saja. Ruki mengatakan sebagai berikut.

> Saya mau mengusulkan agar Ayat (1) dan (2) itu digabung saja supaya *nggak* sulit. Pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang diatur dengan undang-undang. Selesai, *nggak* .... ulang.[2266]

Setelah mendengarkan semua pendapat anggota PAH I, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua rapat mencoba untuk mengerucutkan persoalan yang berkaitan dengan rumusan Ayat (1), (2), dan (3) sebagai berikut.

> Tapi Bapak sudah menerima prinsip ini Pak ya? Ok, cuma penulisannya yang Bapak usulkan. *Nah,* kalau penulisannya yang Bapak usulkan digabung menjadi sangat, apa, panjang sedangkan esensinya nampaknya ini agak sedikit berbeda dengan di atas. Jadi saya kira udah diterima ya. Itu bisa datang sendiri, bisa juga diberi, bisa juga karena sudah sejak awal sudah punya. *By law ... by constitution* itu saya kira. Ok yang ketiga ya. Pemerintahan daerah provinsi.. pemerintah, apa pemerintahan ini? Pemerintahan. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, kota dan satuan daerah, itu hapus dik ... mempunyai atau memiliki dewan perwakilan daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui ... memiliki atau mempunyai? Kalau kebanyakan.., kalau memiliki punya i dua, i tiga, kalau mempunyai punya i satu. Mau banyak i atau mau banyak ... ya saya kira memilikinya buang aja *deh*. Kebanyakan i.

Atas pernyataan Slamet Effendy Yusuf diatas, selanjutnya Ahli Bahasa, Yuni mengatakan: "Dalam hal itu optional saja, boleh dipilih. Memiliki atau mempunyai..." Selanjutnya Bagir Manan mengatakan: "Dalam bahasa Inggris beda. Mempunyai itu *possesion*, tapi memiliki itu *ownership*. Slamet pun memberi tanggapan balik dengan mengatakan:

[2265] *Ibid.*
[2266] *Ibid.*

Yang di sini apa Pak menurut Bapak? Ya, ok *posession* ya.[2267]

Saran dari Slamet di atas masih kurang bisa diterima oleh Pataniari Siahaan dari F-PDIP. Pataniari mempertanyakan tafsiran pemerintahan dan pemerintah daerah, sebagai berikut.

> Sebentar Pimpinan.
>
> Saya takut kita agak kacau nanti. Ini sebetulnya kan pengertian ada pemerintah daerah sementara ditafsirkan eksekutif nya Pak sedangkan di sini DPRD itu dianggap legislatifnya. Di sisi lain, kalau tidak pemilihan langsung kan malah DPRD yang memilih Bupati.[2268]

Keberatan tersebut dijawab oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai berikut.

> Makanya Pak di sini bukan pemerintah daerah Pak. Pemerintahan. Kalau pemerintah daerah itu memang eksekutif, kalau ini pemerintahan. Kalau pemerintahan itu termasuk di dalamnya adalah DPRD. Kalau dulu pemerintah daerah itu DPRD masuk, apa, Muspida dan Kepala ... eh Gubernur satu-satunya apa, penguasa tunggal, *single, mono*, sebagai raja kecil lah. Jadi Pak ... Pak Pata ya. Ya silakan Bu.[2269]

Perdebatan mengenai penggunaan kata "memiliki" atau "mempunyai" dalam Ayat (3) di atas akhirnya diserahkan kepada ahli bahasa, Yuni. Menurutnya, dalam konteks tersebut kata memiliki lebih tepat daripada kata mempunyai. Ia mengatakan sebagai berikut

> Karena saya mendengar kata Pak Bagir itu tadi *posession*, maka saya memilih memiliki bukan mempunyai.[2270]

Atas penjelasan ahli bahasa, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua rapat mengatakan bahwa karena persoalannya adalah di dalam bahasa maka mengikuti pendapat ahli bahasa. Selanjutnya, Slamet mengemukakan alternatif-alternatif yang berkaitan dengan materi pemilihan kepala daerah, sebagai berikut.

[2267] *Ibid*.
[2268] *Ibid*., hlm. 583.
[2269] *Ibid*.
[2270] *Ibid*.

> Karena ini soal bahasa kita lagi-lagi bertanya pada ahlinya. Jadi, ya sudahlah, kita ngalah pada ahli bahasa karena di sini memang persoalan beliau, tapi maknanya sama. Ya sudah memiliki, jadi tiga, ok. Ya, tiga ok? Terima kasih.
>
> Yang empat, Gubernur, Bupati, Walikota yang masing-masing ... pemerintah daerah, dipilih langsung oleh rakyat. Saya kira ini masalahannya cuma satu, yaitu dipilih langsung atau dipilih secara demokratis saja ya. Itu nanti mekanismenya undang-undang itu, saya kira *gitu*, ya. Oh betul, baik. Saya mengerti. Jadi begini Pak, di dalam hasil BP itu memang sebelum menyebut Gubernur dipilih itu disebut dulu bahwa setiap satuan pemerintahan itu ada pemimpinnya disebut dengan nama pemimpinnya, baru setelah itu baru pemimpinnya itu caranya duduk di situ bagaimana. Apakah *by election* atau diangkat. *By dessident* dengan cara berontak, terus ... *by accident* kecelakaan.[2271]

Berkenaan dengan pernyataan Slamet Effendy Yusuf, Pataniari Siahaan dari F-PDIP memberi usulan sebagai berikut.

> Kalau begitu Pimpinan, saya pikir supaya terjawab kata Pak Andi tadi, coba kita sambungkan dengan pertanyaan saya pada Ayat (3) tadi Pak. Jadi pemerintahan daerah memiliki ya, DPRD memiliki pemerintah daerah, mungkin lebih ... nyambung ke bawahnya Pak, karena juga kan *nggak* pernah ceritanya, hanya memiliki DPRD saja. Jadi pemerintahan daerah provinsi memiliki ... Pemerintahan daerah, gitu, baru bisa nyambung ke yang Bapak sampaikan tadi.[2272]

Lebih lanjut, Slamet Effendy Yusuf juga menawarkan alternatif lain sebagai berikut.

> ...atau begini saja Pak ya, kalau boleh kami tawarkan, kalau boleh Ayat (4) hasil BP itu dihidupkan. Kepala daerah provinsi dijabat oleh Gubernur, Kepala daerah kabupaten dijabat oleh Bupati, dan Kepala daerah kota dijabat walikota yang kewenangannya masing-masing diatur undang-undang, saya kira itu saja, sesudah itu baru cara pemilihannya.[2273]

Frasa 'kepala daerah' sebagaimana yang diusulkan Slamet Effendy Yusuf tersebut ditanggapi Bagir Manan sebagai

[2271] *Ibid.*
[2272] *Ibid.*
[2273] *Ibid.*

berikut.

> Istilah Kepala daerah. Bapak-Bapak membuat Undang-Undang Nomor 22 tidak lagi memakai istilah Kepala daerah.[2274]

Atas saran Bagir, Slamet Effendy Yusuf selanjutnya mengatakan sebagai berikut.

> Baik, kalau begitu kepala provinsi, daerahnya dibuang. *Ndak*, *ndak* Pak, ini kan sudah ada provinsi sudah disepakati, kabupaten sudah disepakati, kota sudah disepakati, *lha* mereka ini bisa bergerak-gerak gini biasanya ada lokomotif, ada apa, kepalanya, kepalanya itu namanya apa? Pada tingkat provinsi, kepala pada tingkat kabupaten itu namanya apa, dan sebagainya.[2275]

Terkait dengan penyebutan kepala daerah, Dimyati Hartono, berpendapat sebagai berikut.

> Memang begini bagus ya, tapi kita juga sudah pernah mencoba nama Gubernur, ya misalnya, pernah disebut Kepada Daerah Tingkat I, kemudian hilang Gubernur. Dulu ada Residen, hilang. Wedana, hilang. Asisten Wedana, hilang. Jadi memang kalau ini kita tuangkan di dalam Undang-Undang Dasar, kalau ada perubahan dinamika keadaan, sulit. Bagaimana kalau misalnya, masing-masing kepala ... jadi setelah tiga, ya, keempat itu bahwa masing-masing daerah itu dipimpin oleh seorang Kepala Daerah, *udah*. Jadi *gak* perlu menyebutkan rinciannya, begitu.[2276]

Usulan tersebut diperjelas oleh Slamet Effendy Yusuf dan menyatakan bahwa penyebutan istilah kepala daerah berkaitan dengan ayat selanjutnya. Slamet mengatakan sebagai berikut.

> Jadi Pak Dim, itu *kan* sebenarnya kita membuat yang empat baru itu oleh karena supaya yang lima tentang tata cara pemilihan itu berbunyi. Tidak usah.[2277]

Selanjutnya Dimyati Hartono mengatakan sebagai berikut.

> Ya, saya kira itu empat, lima jadi satu. Jadi tiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah yang langsung, dipilih

[2274] *Ibid*., hlm. 584.
[2275] *Ibid*.
[2276] *Ibid*.
[2277] *Ibid*.

secara demokratis.[2278]

Terhadap perbedaan istilah kepala daerah, Bagir Manan menjelaskan bahwa tidak ada *genus* untuk kepala daerah. Akan tetapi di tiap tingkat daerah, disebutkan secara spesifik sebagai berikut.

> Jadi titel kepala daerah itu tidak ada lagi. Jadi tidak ada lagi kepala daerah, gubernur provinsi, kepala daerah bupati itu tidak ada. Dikatakan bahwa pimpinan kabupaten itu bupati, pimpinan itu ... itu ... langsung. Jadi tidak ... kepala daerah.[2279]

Selanjutnya, Slamet Effendy Yusuf berpendapat bahwa penyebutan secara spesifik frasa kepala daerah di dalam konstitusi akan lebih awet, Selengkapnya penjelasan Slamet sebagai berikut.

> Baik. Pak Dim, kalau kita balik cara berpikirnya mungkin jadi *kali* ya. Jadi yang pertama, itu penyebutan kepala daerah itu bolak balik berganti itu karena apa, karena konstitusi mungkin tidak *nyebut*. Tapi mungkin kalau andaikata konstitusi di sini misalnya *nyebut*, itu lebih.. lebih.. apa, lebih awet, tinggal pengaturannya nanti dan ketika keawetan itu terjadi, ngirit banyak itu. Ganti *kek*. Gubernur kepala daerah itu aja nyetak apa, kop surat nya, apa, banyak banget itu, luar biasa.
>
> Maksud saya begini, maksud saya justru penyebutan secara definitif, nama. Kepala Daerah provinsi atau apalah, kepala pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten kota dengan menyebut dia bernama Gubernur, Bupati, dan Walikota itu maka ke depan itu *nggak* lagi segampang yang sekarang ketika undang-undang dirubah, berubah lagi dengan implikasi teknis administratif yang luar biasa mahalnya, itu. Apa begitu Pak Dim, kita balik, cara berpikirnya. Jadi ke depan dinamika itu harus sesuai dengan konstitusi, itu, bukan konstitusi itu. Ini kan tidak terlalu prinsipil dalam arti ...[2280]

Seusai Slamet Effendy Yusuf berbicara, Andi Mattalatta dari F-PG mengajukan usul tentang rumusan Ayat (4) sebagai berikut.

[2278] *Ibid.*
[2279] *Ibid.*
[2280] *Ibid.*, hlm. 584-585

> ... Ayat (3), yang keempat berbunyi, susunan dan penyelenggaraan pemerintahan di dalam provinsi, kabupaten dan kota diatur dalam undang-undang dengan memperhatikan proses demokrasi.

Usulan tersebut ditanggapi oleh Slamet Effendy Yusuf: "Saya kira *nggak* ada masalah ya ini? ya." Selanjutnya Bagir Manan menanggapi sebagai berikut.

> ...kalau di itu *kan* di Ayat (4) yang coba kita tulis, mungkin ini jadi berlebihan, Gubernur, Bupati, Walikota sebetulnya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah kota itu *kan*. Tetapi *kan* yang masing-masing supaya *ndak* salah, ini kan maksudnya sebagai penyelenggara pemerintahan, itu. Mereka sebagai penyelenggara pemerintahan itu dipilih secara demokratis. Ini ada anak kalimatnya, Gubernur, Bupati, Walikota yang masing-masing menyelenggarakan pemerintahan...[2281]

Seusai Bagir Manan menyampaikan pendapatnya, Slamet Effendy Yusuf kembali menanggapi pendapat Andi Mattalatta. Slamet memberikan penjelasan sebagai berikut.

> Begini Saudara Andi. Ini karena tadi pertanyaan Saudara Andi, jadi ini ternyata, benar ya ... itu ... yang Ayat (4) ini ternyata masih ada anak kalimat yang perlu dipahami *bareng* itu, bunyinya begini, Gubernur, itu apa itu nanti yang jawab di sana yang apa yang cek di sana ... *nggak* ... ok. *You* tanya saya apa tanya sana? *Oh* saya. Gubernur, Bupati, Walikota yang masing-masing menyelenggarakan pemerintahan di daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis oleh rakyat.

Terkait dengan pernyataan Slamet Effendy Yusuf diatas, Bagir Manan mengusulkan agar frasa "daerahnya" ditiadakan.

> ...itu di daerahnya dibuang saja Pak, jadi menyelenggarakan pemerintahan provinsi, di daerahnya buang.[2282]

Kemudian Slamet Effendy Yusuf melanjutkan pendapatnya sebagai berikut.

> Jadi begitu Pak Andi. Yang sekarang lima, Gubernur, Bupati, Walikota yang masing-masing menyelenggarakan, itu

[2281] *Ibid*.
[2282] *Ibid*.

berarti dia kedudukannya Gubernur adalah penyelenggara pemerintahan di daerah provinsi. Tapi itu Pak, katanya pemerintahan itu termasuk DPRD.

Oleh Bagir Manan, pendapat Slamet ini pun kemudian ditegaskan sebagai berikut. "Dia menyelenggarakan Pak, menyelenggarakan".[2283]

Selanjutnya Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat mengklarifikasi pendapatnya sebagai berikut.

Menyelenggarakan pemerintah di daerah gimana? Pemerintah daerah aja gimana Pak? Menyelenggarakan pemerintah di daerah provinsi, kabupaten/kota, *gitu* aja.

Oh iya betul. Pak, itu ada implikasinya. Kalau Bupati itu adalah menyelenggarakan pemerintah daerah, apakah DPR ... iya ... iya ... oleh karena itu makanya harus hati-hati di sini sebentar. Kecuali menyelenggarakan pemerintah daerah, ya, 'han' nya buang.[2284]

Terkait pendapat yang dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf, kemudian Bagir Manan menegaskan bahwa Gubernur, Bupati, Walikota sebagai penyelenggara pemerintah adalah eksekutif.

Gubernur, Bupati, Walikota sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah, penyelenggara, karena penyelenggara itu *kan* eksekutif. Karena ini penyelenggaraan pemerintahan jadi eksekutif.[2285]

Menanggapi usulan yang disampaikan oleh Bagir Manan, Slamet Effendy Yusuf mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

Penyelenggara pemerintahan provinsi, daerahnya dibuang. Selesaikan dulu. Iya, kalau pemerintah daerah lebih tegas Pak, untuk mengatakan dia bukan pemerintahan secara keseluruhan di mana termasuk DPRD, ya. Ok, kalau begitu gini, pemerintah daerah aja, pemerintah daerah provinsi. Pemerintah daerah, ok. Gubernur, Bupati, Walikota yang masing-masing ... menyelenggarakan, ya ... betul, menyelenggarakan ....

Ntar dulu saya selesaikan dulu. Menyelenggarakan

[2283] *Ibid.*, hlm. 586.
[2284] *Ibid.*
[2285] *Ibid.*

pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis oleh rakyat.[2286]

Kemudian, Pataniari Siahaan dari F-PDIP mengatakan sebagai berikut.

> ...jadi Pak, *gini*, kita *kan* sepakat di pusat itu *kan* penyelenggara negara itu tidak hanya eksekutif Pak, jadi supaya sama pengertian sampai ke bawah. Jadi kalau mau melaksanakan, melaksanakan pemerintah daerah itu lebih tepat. Jadi melaksanakan bukan menyelenggarakan Pak.[2287]

Selanjutnya Andi Mattalata dari F-PG memberi usulan sebagai berikut.

> Atau usul lain, yang masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten ....
>
> Gubernur, Bupati, Walikota, yang nya boleh ya boleh tidak, masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan seterusnya dipilih secara demokratis.[2288]

Berbagai pendapat di atas menurut Slamet Effendy Yusuf sudah semakin mengerucut dan menemukan titik temu. Slamet mengatakan sebagai berikut.

> Saya kira, makin ketemu ini. Pemerintah *eh* Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis oleh rakyat daerah bersangkutan.[2289]

Frasa daerah bersangkutan dalam rumusan ayat di atas, ditentang oleh Pataniari Siahaan dari F-PDIP. Pataniari mengatakan sebagai berikut.

> Tidak usah pakai daerah bersangkutan Pak. Sudah jelas itu. Oleh rakyat pasti daerah itu. Tidak perlu ada daerah bersangkutan.[2290]

Atas keberatan tersebut, Slamet Effendy Yusuf menerangkan maksud dari frasa daerah bersangkutan. Selanjutnya Slamet meminta persetujuan untuk menghapus frasa tersebut.

[2286] *Ibid*.
[2287] *Ibid*.
[2288] *Ibid*.
[2289] *Ibid*.
[2290] *Ibid*., hlm. 587.

> ...mungkin *gini*, maksudnya Pak Pata, daerah kelahitan beliau di Sibolga itu *nggak* usah milih waktu pemilihan Bupati Banyumas tempat saya, gitu. Pake mic, karena direkam. Iya, itu nanti diatur di dalam undang-undang. Iya, ok. *Ntar* dulu. Ini ada usul mengenai susunan pemerintah daerah, atau diakhir nanti aja? Diakhir aja, ok. Itu yang daerah yang bersangkutan sudah dicoret?[2291]

Selanjutnya, Pataniari Siahaan dari F-PDIP mengusulkan agar kembali kepada rumusan Badan Pekerja, yaitu dipilih secara demokratis sebagaimana diatur undang-undang. Berikut uraiannya.

> Kami kembali kepada rumusan BP, dipilih secara demokratis sebagaimana diatur undang-undang. Jadi demokratisnya bukan oleh rakyat Pak. Dipilih secara demokratis yang diatur undang-undang, itu lebih tepat. Nanti *kan* ada undang-undangnya. *Nggak* ini, dipilih secara demokratis, kalau mau, titik *situ* saja Pak.[2292]

Karena semua sepakat, maka Slamet Effendy Yusuf menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis. "Baik. Dipilih secara demokratis. Ya sudah".[2293]

Setelah mencapai kesepakatan atas rumusan Ayat (4), rapat kemudian beralih membahas rumusan Ayat (5).

> Ayat (5), pemerintahan daerah kabupaten dan kota menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi.[2294]

Terhadap rancangan Ayat (5) di atas, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat mengatakan bahwa rumusan tersebut mungkin akan menjadi masalah karena secara definitif hanya akan mengatakan bahwa otonomi seluas-luasnya itu ada di kabupaten dan kota saja.[2295]

Namun, Taufiequrochman Ruki dari F-TNI/Polri menyanggah bahwa ada provinsi di dalamnya.

[2291] *Ibid.*
[2292] *Ibid.*
[2293] *Ibid.*
[2294] *Ibid.*
[2295] *Ibid.*

> Bukan, tadi Pak Bagir mengatakan konsep yang itu ada kurang pemerintah daerah, pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota tadi waktu dibacakan ada tambahan. Jadi antara daerah kabupaten itu ada provinsi.[2296]

Sementara itu, Pataniari Siahaan dari F-PDIP menginginkan rumusannya diubah kembali.

> ...saya pikir nanti akan ada mengenai undang-undang di paling bawah seperti kata Mahfud, saya pikir secara otonomis sudah cukup Pak, sebab nanti kan dalam undang-undang diuraikan ini..ini.. jadi cukup sampai menjalankan otonomi, *nggak* usah pakai ... nanti di bawah sendiri akan ada uraian-uraian tiap-tiap daerah itu.[2297]

Oleh Hamdan Zoelva dari F-PBB disampaikan usul sebagai berikut. "Masalahnya pasal ini adalah masih belum finalnya rumusan apakah provinsi atau kabupaten, oleh karena itu hilangkan saja itu kabupaten dan kota, selesai urusan". Atas usul ini Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat menyepakatinya dengan mengatakan: "Ok. Pemerintah daerah menjalankan otonomi sesuai dengan aturan perundang-undangan...".[2298]

Sementara itu, Taufiqurrahman Ruki dari F-TNI/ Polri meminta diganti satu kalimat menjadi: "susunan dan penyelenggaraan pemerintahan provinsi, kabupaten, kota diatur lebih lanjut".[2299]

Selanjutnya oleh pembicara yang tidak diketahui namanya memberi usulan sebagai berikut. "Ganti satu kalimat, susunan dan penyelenggaraan pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota diatur lebih lanjut".[2300]

Kemudian, Soedijarto dari F-UG berpendapat sebagai berikut.

> Saya kira usul tim perumus ini justru mendudukan pemerintah daerah provinsi mempunyai otonomi juga karena ada yang diurus oleh provinsi. Jadi di sini implisit daerah tingkat dua itu hanya *ngurus* seluas-luasnya yang

[2296] *Ibid*.
[2297] *Ibid*.
[2298] *Ibid*., hlm. 588.
[2299] *Ibid*.
[2300] *Ibid*.

tidak diurus pusat dan tidak diurus provinsi, *gitu*. Justru di sini sebenarnya.[2301]

Sementara itu Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> ...pemerintahan daerah kabupaten dan kota, kalau nanti ini dihilangkan kabupaten dan kota saya setuju menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat, yang kecuali-kecuali itu.[2302]

Selaku pakar, Bagir Manan mengusulkan agar rumusan Ayat (5) dan (6) dihapus saja. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> ...mengenai Ayat (5) dan (6) dihapus sehingga prinsip otonominya tidak ada akan diatur dengan undang-undang. Lingkupnya tidak disebut, hanya menjalankan otonomi saja. Prinsip ini penting kita menyatakan otonomi luas pada daerah itu sebab kalau itu diserahkan pada pembentuk undang-undang kita mengalami bagaimana daerah itu justru tidak mendapat otonomi gitu.[2303]

Zain Badjeber dari F-PPP mempertanyakan usulan Bagir Manan mengatakan sebagai berikut.

> Tapi dengan rumusan ini Pak Bagir, apa tidak diartikan otonomi seluas-luasnya itu di artinya hanya pada kabupaten kota.[2304]

Sebelum menjawab pertanyaan Zain Badjeber di atas, Bagir Manan menyarankan agar prinsip otonomi dimasukkan dalam perubahan. Saran Bagir selengkapnya sebagai berikut.

> Pertama prinsip otonomi kami menyarankan agar otonomi seluas-luasnya itu dimasukkan, sebab kalau tidak itu nanti kalau diserahkan pada pembentuk undang-undang tergantung kepada situasi pembentuk undang-undang seperti yang kita alami...[2305]

Selanjutnya, Bagir Manan menjelaskan bahwa tidak perlu disebutkan otonomi diberikan kepada siapa. Agar netral

---

2301 *Ibid.*
2302 *Ibid.*, hlm. 588-589.
2303 *Ibid.*, hlm. 589.
2304 *Ibid.*
2305 *Ibid.*

dirumuskan dengan kalimat pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya. Bagir menjelaskan sebagai berikut.

> ...kemudian kedua, otonomi luas kita berikan ke siapa itu yang kedua. Kita melihat kenapa kita tulis karena sekarang ini sepertinya memang ada keinginan otonomi yang luas pada kabupaten dan kota tidak pada provinsi sehingga itu. Jadi kalau mau kita netral pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali itu tidak usah disebut kabupaten atau apa itu.[2306]

Penjelasan Bagir Manan diatas, kemudian ditanggapi Slamet Effendy Yusuf dengan menyatakan bahwa kata provinsi di belakang pemerintahan daerah dihapus saja. "Bagaimana? tidak usah menyebut kabupaten tapi seluas-luasnya itu disebut". Atas pendapat Slamet tersebut, Zain Badjeber mengatakan: "Itu yang saya tanyakan tadi, bahwa ini seluas-luasnya itu pada kabupaten dan kota atau netral bisa kota bisa provinsi". Selanjutnya Slamet mengatakan: "Oleh karena itu, di bawah kata pemerintah daerah provinsi itu dihapus, tolong dihapus saja titik. Selesai ini kalau begini. Baik terima kasih".[2307]

Kemudian pembahasan langsung melompat kepada Ayat (6). Zain Badjeber menanyakan sebagai berikut.

> Ayat (6) Pak sebelum pindah, itu peraturan-peraturan lain itu seperti apa? Karena di tata urutan hanya sampai peraturan daerah tidak ada peraturan lain di bawah peraturan daerah dan desa, nanti SK gubernur dianggap peraturan, silakan Pak Bagir.[2308]

Bagir Manan langsung menanggapinya dengan kalimat sebagai berikut.

> Hukum administrasi, gubernur terlepas dari apa atau bupati mempunyai kewewenang membuat peraturan-peraturan administratif untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Bupati juga begitu sebab itu kewenangan yang melekat bahwa dia bisa membuat aturan-aturan pelaksanaan terhadap peraturan daerah.[2309]

Atas penjelasan itu, Pataniari Siahaan dari F-PDIP

[2306] *Ibid*.
[2307] *Ibid*., hlm. 589-590.
[2308] *Ibid*., hlm. 590.
[2309] *Ibid*.

mengusulkan rumusan Ayat (6) di bawah ini.

> Jadi pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan aturan pelaksanaannya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.[2310]

Sedangkan Slamet Effendy Yusuf mengusulkan rumusan berikut.

> Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah...[2311]

Terhadap usulan ini, Zain Badjeber menganalogikannya dengan kewenangan presiden. Zain Badjeber mengatakan sebagai berikut.

> Kalau rumusan yang ada di tata urutan peraturan perundang-undangan atau Rantap misalnya contohnya keputusan presiden. Keputusan presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan.[2312]

Sebelum beranjak ke pembahasan rumusan Ayat (7), Harun Kamil dari F-UG, mempertanyakan, "Tadi terlintas, yang saya ingin tanyakan mengenai pemerintahan ada camat, camat itu diaturnya di mana...". Slamet Effendy Yusuf mengatakan sebagai berikut.

> ...susunan tidak usah kedudukan, susunan pemerintahan daerah diatur dengan undang-undang...[2313]

Kemudian, Slamet Effendy Yusuf dari F-PG kembali mengulang rumusan Pasal 18A menjadi sebagai berikut.

> ...Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah...[2314]

Terkait dengan pernyataan Slamet Effendy Yusuf tentang pengaturan antara wewenang pemerintah provinsi dan kabupaten, Taufiequrochman Ruki dari F-TNI/Polri

[2310] *Ibid.*
[2311] *Ibid.*
[2312] *Ibid.*, hlm. 590-591.
[2313] *Ibid.*, hlm. 591.
[2314] *Ibid.*

mengemukakan pendapat sebagai berikut.

> ...kalau istilah hubungan antara pemerintah provinsi dan kabupaten diaturnya dengan perda bukan dengan undang-undang.[2315]

Selanjutnya Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf menambahkan penjelasan sebagai berikut.

> Karena itu sama-sama sejajar itu diatur yang lebih tinggi yaitu undang-undang, mungkin itu Pak. Kalau antara satu kabupaten dengan kabupaten mungkin saja terjadi melalui MoU antara dua kabupaten itu dibikin perbatasan antara Banyumas, sudah ya ini sudah dipahami. Ini ada satu berkaitan dengan sistem pelayanan ini Ayat (2) coba lihat.
>
> Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumberdaya lainnya antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Jadi itu asas di bawah itu secara adil dan selaras.[2316]

Berkenaan dengan penyataan diatas, Jakob Tobing dari F-PDIP mengatakan: "Sudah, masalahnya ini adalah sapu jagat secara adil dan selaras untuk keuangan, pelayanan umum, sumber daya alam, sumber daya lainnya". Berikutnya, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat menyatakan: "Keuangannya, pemanfaatan sumber daya alamnya, itu adil, pelayanan umumnya, selaras saya kira mungkin begitu. Pasal 18B". Oleh Ahli Bahasa, Yuni dikatakan bahwa: "Itukan memang disengaja pemerintah pusat dengan pemerintahan". Akan tetapi Slamet Effendy Yusuf memberi penjelasan sebagai berikut. "Iya, tapi pemerintah pusat itu eksekutif, karena DPR RI itu tidak membawahi DPRD, coba kalau DPR membawahi anggota DPRD enak, Pasal 18B".[2317]

Masih dengan rumusan Pasal 18 B, sejumlah anggota PAH I memperdebatkan soal hubungan wewenang yang akan diatur dalam pasal tersebut. Yuni sebagai ahli bahasa yang mengatakan: "Masih Ayat (1) antara provinsi dan kabupaten

[2315] *Ibid*.
[2316] *Ibid*., hlm. 591-592.
[2317] *Ibid*., hlm. 592.

dan kota". Selanjutnya Slamet Effendy Yusuf menyatakan: "Itu ada 2, pertama pusat dengan daerah, kemudian daerah dengan daerah. Kemudian Yuni, Ahli Bahasa menegaskan: "Kalau antara itu idiomatiknya memang antara dan temannya dan *between you and* ...". Akan hal ini Slamet Effendy Yusuf menegaskan: " Saya kira bahasanya sudah benar, ini para ahli sudah benar ya". Akan tetapi Hamdan Zoelva dari F-PBB mempertanyakan: "Itu *kok* "dan" nya *double*, tidak apa apa itu?". Oleh Ahli Bahasa ditegaskan: "Tidak apa apa, itu posisi antara kabupaten dan kota kalau mau diulang antara provinsi dan kabupaten dan antara provinsi dan kota". Slamet Effendy Yusuf menegaskan: "Berarti harus ada 3 tingkat". [2318]

Terkait dengan pernyataan Slamet Effendy Yusuf, Pataniari Siahaan dari F-PDIP memberi tanggapan sebagai berikut. "Begini Pak Slamet, juga ada masalah antara kabupaten dan kota saya kasih contoh misalnya antara kotamadya ujung pandang berkelahi dengan Kabupaten Goa". Akhirnya, Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf menyepakatinya dengan mengatakan: "Kalau begitu ditambah satu lagi, dan antar provinsi dan kota dan kabupaten". Selanjutnya Ahli Bahasa, Yuni, menyarankan: "Supaya hilang satu dan-nya maka, serta antara provinsi dan kota". Kemudian, Hamdan Zoelva dari F-PBB mengajukan pertanyaan: "Ini bersifat hirarkis buka horizontal apa kita masukkan juga hubungannya".[2319]

Atas pertanyaan yang diajukan Hamdan Zoelva, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat memberi tanggapan sebagai berikut.

> Banyak kasus tentang ini kotamadya dengan kabupaten juga di provinsi Sumatera Selatan dengan Bengkulu itu ada kota yang terminalnya itu susah ikut ini atau ikut itu yang begitu-begitu *kan* harus diselesaikan. Saya kira yang menyelesaikan bukan provinsi kabupaten terdekat atau bagaimana begitu.[2320]

Selanjutnya Hamdan Zoelva dari F-PBB mengajukan

[2318] *Ibid*., hlm. 592-593.
[2319] *Ibid*., hlm. 593.
[2320] *Ibid.*

pertanyaan sebagai berikut.

> Masalahnya apakah itu diatur dengan undang-undang atau kesepakatan antara masing-masing pemerintah daerah itu?[2321]

Ketua rapat, Slamet Effendy Yusuf, mengemukakan tanggapannya sebagai berikut.

> Jadi ada *umbrella*-nya dalam bentuk undang-undang tapi pelaksanaannya nanti di antara mereka berembug begitu lho, tapi berarti kurang di sini. Hubungan wewenang dan pemerintah pusat dengan dan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten atau provinsi...[2322]

Sementara itu, Taufiequrochman Ruki dari F-TNI/Polri mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Saya kira ini judulnya hubungan kewenangan, hubungan kewenangan berarti hirarki bukan masalah-masalah persengkataan antara dua daerah. Jadi di sini vertikal, horizontal biarlah mereka yang menyelesaikan sendiri. Tapi hubungan kewenangan yang bersifat vertikal antara pusat dengan provinsi, antara provinsi dengan kabupaten, kalau kabupaten dengan kabupaten, provinsi dengan provinsi.[2323]

Kemudian Slamet Effendy Yusuf mengajukan pertanyaan sebagai berikut.

> Kalau kewenangan yang digambarkan itu terminal di perbatasan Bengkulu dengan Sumatera Selatan, perlu *nggak* tidak diatur. Bagaimana Pak ini, apakah ini betul kewenangan ini hanya vertikal.[2324]

Berkenaan pertanyaan Slamet Effendy Yusuf, Bagir Manan selaku pakar memberi penjelasan sebagai berikut.

> Mengapa harus ada aturan hubungan wewenang itu kan karena tidak ada hubungan vertikal, kalau ada hubungan vertikal itu hubungan instruktif tidak perlu karena ini merupakan *entity*. Yang masing-masing berdiri sendiri maka ada aturan yang mengatur bagaimana wewenang antar mereka itu. Kalau yang setara itu praktis itu tidak sebenarnya yang paling ada itu perselisihan bukan ada

[2321] *Ibid.*
[2322] *Ibid.*
[2323] *Ibid.*
[2324] *Ibid.*

hubungan wewenang antara kabupaten Bandung dengan Sumedang *nggak*.[2325]

Sementara itu, Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG mengingatkan tentang keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 18B, sebagai berikut.

> Saya hanya ingin mengingatkan saja, Pasal 18B itu *kan* kalau dihasil BP di Ayat (6) negara mengakui keberadaan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang semangat yang nanti kita ingin munculkan kemarin ini adalah seperti masalah tuntuan Aceh, Irian, tapi kalau saya mendengar apa yang disampaikan Pak Bagir tadi yang dimaksud dengan satuan pemerintahan khusus atau istemewa ini seperti Yogya, DKI Jakarta ini barangkali spiritnya menjadi lain jadi barang kali kita perlu spiritnya mengakomodasi tuntutan yang diminta oleh Aceh dengan Irian sebenarnya.

Terkait dengan pertanyaan diatas, Bagir Manan memberikan penjelasan sebagai berikut.

> Seperti yang saya katakan tadi kita tidak begitu menangkap semangat dari rumusan Bapak-Bapak sehingga kita hanya menganggap kita menyadari rumusan ini duplikasi sebetulnya kalau dalam pengertian begini bahwa kalau kita mengartikan satuan pemerintahan khusus dan istimewa itu kalau di dalam penjelasan UUD 1945 itu Pasal 18 itu *kan* yang mempunyai asal usul yang bersifat istimewa kan begitu istilahnya.
>
> Asal usul bersifat istimewa itu diberi dalam penjelasannya sebagai contoh nya kalau tingkat rendah ya desa, nagari, pada tingkat itu atau macam-macam. Jadi itu maksudnya pemerintahan asli Indonesia itu sedangkan DKI Jakarta itu kan bukan pemerintahan asli, Aceh juga bukan asli kalau kita memang ingin memberi pengertian baru yaitu bahwa pengertian istimewa khusus itu model Aceh itu ya harus kita pisah jadi yang asli itu yang jadi Ayat (2), Ayat (2) masih bisa hidup tapi pemerintahan aslinya di Ayat (1) kita hilangkan.[2326]

Selanjutnya, Slamet Effendy Yusuf mengusulkan

[2325] *Ibid*., hlm. 592-593.
[2326] *Ibid*., hlm. 593-594.

rumusan Pasal 18 B Ayat (1) sebagai berikut.

> "negara mengakui dan mengembangkan satuan pemerintahan khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang".[2327]

Terhadap kata mengembangkan di atas, Taufiequrochman Ruki dari F-TNI/Polri mengusulkan supaya dihilangkan saja biar tidak bertambah lagi daerah istimewa dan daerah khusus. Atas masukan ini, Slamet menyetujuinya, dengan mengatakan: "Iya betul betul, padahal Banten itu istimewa. Negara mengakui dan menghormati". Akan tetapi pernyataan ini dipertanyakan Hamdan Zoelva dari F-PBB. "Tunggu-tunggu, arti mengembangkan itu artinya yang sudah ada bukan yang baru.[2328]

Atas pertanyaan Hamdan Zoelva, Slamet Effendy Yusuf mengemukakan pendapat sebagai berikut.

> Tidak, nanti artinya bisa saya kira mengakui dan menghormati. Satuan-satuan pemerintahan khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang, selesai sudah paham semuanya, ok...
>
> Ayat (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum asli ini maksudnya desa-desa dan hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.[2329]

Terkait rumusan di atas, Harun Kamil dari F-UG menyarankan perlu adanya perlindungan dari negara yang mengakui dan menghormati juga memberikan perlindungan terhadap kesatuan masyarakat hukum asli atau adat.

> ...perlu ada namanya perlindungan negara selain mengakui dan menghormati juga memberikan perlindungan terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum asli ini yang saya tanyakan kepada forum ini apakah kita gunakan adat karena selama ini yang berlangsung adalah adat istilahnya itu.[2330]

Berkenaan dengan pertanyaan Harun Kamil tentang

[2327] *Ibid*., hlm. 594.
[2328] *Ibid*.
[2329] *Ibid*., hlm. 595.
[2330] *Ibid*.

istilah "adat", Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf, mengatakan sebagai berikut.

> Saya kira yang lebih popular itu adalah kata adat sebab kata asli itu sudah ada sekarang paguyuban masyarakat korban istilah asli walaupun lain konteksnya. Jadi diganti saja dengan kata adat. Hukumnya juga dibuang. Karena di sini hukumnya juga tidak jelas.[2331]

Selanjutnya Harun Kamil mengatakan: "Negara juga mengakui dan menghormati melindungi". Kemudian Bagir Manan menegaskan pandangannya terkait dengan pernyataan Slamet diatas, sebagai berikut. "Masyarakat hukum adat, ya sudah tidak apa-apa". Berikutnya Slamet Effendy Yusuf menyatakan: " Yang saya melalui pimpinan kepada Pak Bagir, itu yang namanya pemerintahan adat yang asli itu sudah masuk ke sini belum, belum Pak di sini".[2332]

Kemudian, Andi Mattalatta dari F-PG mengemukakan pendapatnya terkait dengan rumusan kalimat "sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan", sebagai berikut.

> Ini ada kalimat terakhir sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan dimana disesuaikan itu, pada saat terjadi pertengkaran atau perlu diatur dalam undang-undang. Ini bukan masalah main-main Pak.[2333]

Dengan tambahan diatas maka Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf kemudian membacakan rumusan Pasal 18B Ayat (2) sebagai berikut.

> ...negara mengakui menghormati dan melindungi satuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak ... sepanjang masih hidup dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.[2334]

Dari rumusan di atas, Andi Mattalatta dari F-PG menyatakan kekhawatirannya sebagai berikut.

> Nanti ada sepihak mengatakan masyarakat adat saya masih hidup lingkungan gunung kuning ini tidak bisa diganggu.[2335]

2331 *Ibid.*
2332 *Ibid*
2333 *Ibid.*
2334 *Ibid.*
2335 *Ibid.*, hlm. 595-596.

Oleh M. Askin dari F-Reformasi kekhawatiran tersebut dijawab dengan pernyataan sebagai berikut.

> Saya kira itu menyangkut sengketa mengenai kepemilikan asal nanti tidak mengurangi pendapat hukum adat itu saya kira itu masuk di dalam kompetensi pengadilan negeri karena itu masalah kepemilikan. Jadi saya kira tidak perlu diatur di sini.[2336]

Selain itu, ada juga yang ingin dicantumkan: " melindungi masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya." sebagaimana yang diusulkan oleh Slamet Effendy Yusuf. Meskipun menurut Slamet, kata "...melindungi..." tidak perlu dicantumkan". Dan ada pula yang mengusulkan: "...beserta hak-hak tradisionalnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku." Sebagaimana yang diusulkan oleh Dimyati Hartono dari F-PDIP. Terdapat pula pembicara yang mengusulkan kata "...melindungi...", karena penting untuk aspirasi daerah, seperti yang diusulkan oleh Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG. Meski di lain pihak, menurut Slamet Effendy Yusuf kata "...menghormati dan mengakui..." juga termasuk pengertian melindungi".[2337]

Kemudian selaku pakar, Bagir Manan memberi penjelasan tentang satuan masyarakat hukum beserta hak-hak tradisionalnya. Ia mengatakan sebagai berikut.

> Saya ingin menambahkan sedikit supaya kita ada pekerjaan bersama jadi mengakui menghormati apa yang kami maksud dengan satuan masyarakat hukum adat itu masyarakat hukum nya beserta hak-hak tradisonalnya seperti yang saya katakan tadi segala hak-hak tradisional di masyarakat hukum itu, ya ulayat apa saja sepanjang masih hidup dan sepanjang perkembangan masyarakat itu itu begini, contoh malikrot itu ada yang ditulis tentang individualisir proses dalam bukunya .... Itu. Jadi perkembangan itu karena terjadi proses individualisasi dalam kehidupan masyarakat hak itu hilang begitu ya.[2338]

Hasil-hasil tim perumus atau lobi antara pimpinan komisi dan pimpinan fraksi ataupun yang mewakili fraksi-fraksi

[2336] *Ibid*., hlm. 596.
[2337] *Ibid*.
[2338] *Ibid*.

tentang materi pemerintahan daerah, sebagaimana diuraikan di atas dibawa dalam Rapat Komisi A MPR ke-6 (lanjutan), 14 Agustus 2000, yang dipimpin oleh Antonius Rahail, dengan agenda pembahasan materi Sidang Tahunan MPR sesuai dengan tugas komisi-komisi. Antonius Rahail selaku Ketua rapat membacakan hasil rumusan materi tentang pemerintahan daerah sebagai berikut.

Pasal 18 Ayat (1):

"Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang".

Ayat (2):

"Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".

Ayat (3):

"Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum".

Ayat (4):

"Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".

Ayat (5):

"Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat".

Ayat (6):

"Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".

Ayat (7):

"Susunan dan tatacara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dengan undang-undang".[2339]

Pasal 18A Ayat (1):

[2339] *Ibid*., hlm.606.

"Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah".

Ayat (2):

"Hubungan keuangan pelayanan umum pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang".

Pasal 18B Ayat (1):

"Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang".

Ayat (2):

"Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang".[2340]

Frans Matruty dari F-PDIP mempertanyakan rumusan Pasal 18B Ayat (2). Selengkapnya tanggapan tersebut sebagai berikut.

Pasal 18D Ayat (2) terkesan seolah-olah hak-hak tradisional itu dia bisa hidup tanpa masyarakat pendukung. Masyarakat adalah pendukung kebudayaan termasuk adat istiadat tradisi yang menjadi warisan sosial budayanya. Karena itu saya usul agar kita menghilangkan sepanjang masih hidup. Karena kalau ada masyarakat sebagai pendukung maka nilai hak-hak tradisional dan sebagainya itu sebagai budidaya masyarakat itu akan tetap hidup. Banyak bangsa-bangsa dengan kebudayaan besar hilang bersama-sama kebudayaannya karena bangsa itu sudah tidak ada sebagai pendukung kebudayaan ini.[2341]

Pertanyaan Frans Matruty di atas dijawab oleh Jakob Tobing atas nama atau mewakili seluruh pimpinan fraksi. Di bawah ini selengkapnya penjelasan dari Jakob.

Jadi saya atas nama atau mewakili seluruh pimpinan

[2340] *Ibid*., hlm. 607.
[2341] *Ibid*., hlm. 609.

fraksi ..., Ini ya dan pimpinan komisi karena ini sidang kesepakatan bersama. Pada bagian Pasal 18 itu kita melihat ada tujuh ayat; enam ayat yang pertama itu mengandung berbagai aturan-aturan yang semuanya sebenarnya harus diatur dengan undang-undang atau dalam undang-undang termasuk yang Bapak bicarakan tadi. Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Nah, ketentuan dari 1 sampai 6 masih luput itu pada Ayat (7) itu disatukan di sana susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang termasuk yang baik katakan tadi. Di lain pihak memang seperti yang Bapak Frans katakan dengan sendirinya kalau bertentangan dengan undang-undang yang lebih di atasnya dia itu gugur dengan sendirinya.

Di sini dikatakan susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang bukan dengan undang-undang karena memang akan ada beberapa lebih dari satu undang-undang yang akan mengatur hal ini. Misalkan undang-undang Pertambangan bisa juga undang-undang Agraria, bisa juga tentang undang-undang Pemerintah Daerah dan sebagainya.

Mengenai satuan-satuan ini, hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup, ini untuk menjaga dari dua belah pihak. Jangan yang sudah betul-betul hidup dianggap tidak hidup, bisa saja *kan*? Tapi jangan juga dilain pihak, yang sebenarnya sudah tidak hidup tapi mengaku hidup. Makanya di sana juga dikunci dengan yang diatur dalam undang-undang. Jadi tidak sepihak menyatakan bahwa saya masih hidup atau saya sudah tidak hidup lagi begitu jadi itu saja, memang ini sudah mengalami suatu diskusi yang sangat dalam dan melibatkan para pakar hukum tata negara di samping pakar-pakar kita sendiri yang ada.[2342]

Selanjutnya Frans F.H. Mattrutty dari F-PDIP mengusulkan penghilangan frasa "sepanjang masih hidup", sebagai berikut.

Masih Pak, masih ingin jadi saya usul kata sepanjang masih hidup ini dihilangkan saja, dengan demikian dia tidak mengundang, dia tidak *interpretable*.

Jadi saya minta dirumuskan negara mengakui dan

[2342] *Ibid.*

> menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur. Sesuai dengan perkembangan masyarakat berarti dia masih hidup, dia masih eksis.[2343]

Kembali, Jakob Tobing memberi penjelasan sebagai berikut.

> Jadi dalam hal ini, ini adalah masyarakat hukum adat Pak dan itu yang mengatur itu bukan salah satu pihak tetapi harus undang-undang, sebab supaya terjamin keobjektifannya.[2344]

Lebih lanjut, M. Asikin meminta klarifikasi atas kata ”pembantuan” dan ”pemerintahan” dalam Ayat (6), sebagai berikut.

> Pada prinsipnya kami sudah sangat menghargai hasil kerja Tim Lobi Perumus hal yang saya ingin klarifikasi berkenaan dengan Pasal 18 ini hanya menyangkut kata untuk diklarifikasikan. Ada di sini kata-kata pembantuan dan pemerintahan. Apakah kata-kata pembantuan atau perbantuan. Kemudian kata-kata, kata pemerintahan di Ayat (6) apakah pemerintah karena hanya pemerintah yang berhak menetapkan peraturan ini klarifikasi saja.[2345]

Jakob Tobing yang berbicara atas nama atau mewakili seluruh pimpinan fraksi memberi klarifikasi sebagai berikut.

> Terima kasih. Jadi kita memang tanya istilah ini dan dijawab bukan perbantuan tapi pembantuan begitu. *Mede...bewin.* sedangkan yang menyangkut Ayat (6) yang mengeluarkan peraturan daerah itu kan tidak hanya kepala daerah, tetapi juga DPR dalam bekerjasama dengan DPRD dan itu semua satuannya adalah pemerintahan.
>
> Jadi kalau pemerintahan itu menyangkut bukan hanya kepala daerah tetapi juga perangkat pemerintahan daerah lain.[2346]

Selanjutnya Ali Marwan Hanan dari F-PPP mengusulkan rumusan Pasal 18B Ayat (1) diubah. Selengkapnya usulan dan argumentasi Ali Marwan sebagai berikut.

[2343] *Ibid*., hlm. 610.
[2344] *Ibid*.
[2345] *Ibid*.
[2346] *Ibid*.

> Bentuk yang dimaksudkan pemerintahan khusus ini adalah juga pemerintahan daerah. *Nah,* kami mengusulkan satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang- undang artinya yang daerah yang akan bersifat istimewa itu adalah suatu daerah otonom, pemerintah daerah otonom. Jangan sampai nanti menimbulkan interpretasi ada bentuk pemerintahan yang lain selain daerah otonom atau pemerintahan yang lain. Karena itu adalah menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus.[2347]

Jakob Tobing dari F-PDIP yang juga selaku Ketua Komisi A memberi tanggapan sebagai berikut.

> Jadi Saudara Pimpinan, Pak Alimarwan, dan Ibu, Bapak yang saya hormati. Jadi diinginkan lebih ditegaskan pemerintahan daerah khusus. Jadi ada benarnya tapi karena kita berbicara dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah waktu itu dianggap sudah cukuplah begitu. Jadi mungkin bisa disetujui ya, Pak Ali Marwan ya?[2348]

Selanjutnya Laden Mering dari F-PG mempertanyakan ketiadaan kata "pemerintahan desa" dalam rumusan Pasal 18 Ayat (1). Lebih lanjut Laden menyatakan bahwa rumusan Pasal 18B Ayat (2) sudah tepat. Laden mengatakan sebagai berikut.

> Kemarin saya mengajukan pertanyaan mengenai Pasal 18 Ayat (1), yaitu di mana letak pemerintahan desa, dan sampai sekarang saya belum mendapat jawabannya.
>
> Kedua, mengenai Pasal 18B Ayat (2), menurut pendapat saya ini sudah sangat tepat jadi mohon jangan lagi diutak-atik ini.[2349]

Terhadap pertanyaan di atas, Jakob Tobing selaku Ketua Komisi A memberikan penjelasan sebagai berikut.

> Jadi itu memang dibicarakan secara khusus bagaimana apakah ini nanti akan tercakup sampai kepada satuan yang terkecil. Jadi dalam tanda petik ya, dalam hal ini desa dan kadang-kadang dalam bentuk-bentuk yang khas, asli misalnya. Itu dicakup di dalam Ayat (7) mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah dan

[2347] *Ibid.*, hlm. 611.
[2348] *Ibid.*
[2349] *Ibid.*, hlm. 612.

> kita tahu bahwa pada kenyataannya itu ada satuan-satuan sampai dengan desa dan ada juga satu kenyataan bahwa tadinya ada tetapi dalam proses penyeragaman yang terjadi beberapa tahun selama beberapa tahun belakangan ini, itu menjadi ada perubahan-perubahan juga. Tetapi tetap ada tingkatnya itu misalnya pada tingkat desa apa dusun, begitu apa marga, begitu.
>
> Jadi nanti itu diatur dan mungkin tidak sama untuk setiap daerah. Makanya ada keragaman dengan memperhatikan kekhususan daerah.[2350]

Selanjutnya, Antonius Rahail selaku Ketua rapat mempersilahkan kepada anggota lain untuk menyampaikan pendapatnya atau memberikan masukan terkait dengan rumusan mengenai pemerintahan daerah yang dihasilkan oleh tim perumus atau loby. M. Yunus Lamuda dari F-PDIP mengusulkan agar rumusan Pasal 18B Ayat (1) diubah kalimatnya. Kemudian Ayat (2) juga diusulkan untuk menghilangkan kalimat 'sepanjang masih hidup'. Selengkapnya usulan tersebut sebagai berikut.

> ...mengenai 18B Ayat (1), di sini saya mau merubah kalimatnya karena di sini terkesan artinya pemerintah khusus itu sudah ada jadi di sini *kan*. Jadi kalimat itu saya akan minta dirubah untuk daerah-daerah tertentu karena kekhususannya dibentuk pemerintah daerah khusus atau pemerintah daerah istimewa yang susunan dan pemerintahannya diatur dengan undang-undang, satu.
>
> Yang kedua, Ayat (2) saya juga setuju bahwa yang sepanjang masih hidup ini dihilangkan, jelas yang kita membicarakan yang hidup. Yang sudah mati buat apa pula diatur di sini.
>
> Lalu kalimat akhir yang diatur dengan undang-undang itu maksudnya apa? ini *kok* mengakui lalu yang diatur dengan undang-undang kayaknya kalimatnya tidak *klop*.[2351]

Sementara itu, Andi Mattalata dari F-PG meminta klarifikasi menyangkut istilah yang dipakai untuk pemerintah pusat dan pemeritahan daerah. Andi mengatakan sebagai berikut.

[2350] *Ibid.*
[2351] *Ibid.*

> Ada dua istilah yang dipakai di sini kalau menyangkut pusat dengan sengaja dipakai istilah pemerintah pusat sedangkan untuk daerah dengan sengaja dipakai pemerintahan daerah. Setiap pasal, setiap ayat begitu menyangkut daerah istilah yang dipakai adalah pemerintahan. Setiap menyangkut pusat istilah yang dipakai adalah pemerintah pusat.
>
> Ini berarti sesuatu yang memang didisain seperti itu. Perlu barangkali klarifikasi dan penjelasan dari pimpinan makna apa yang terkandung dibalik ini supaya kami bisa menjelaskan di daerah.[2352]

Selanjutnya Sutjipto dari F-UG mengusulkan agar antara kata pemerintahan dan 'khusus' dalam rumusan Pasal 18B Ayat (1) ditambahkan kata daerah. Selengkapnya usulan tersebut sebagai berikut.

> Jadi semua kalimat yang di depan kalau sudah bicara pemerintahan selalu ada daerah atau pusat. Oleh karena itu saya mohon ditambahkan karena inikan bahasa dalam konstitusi sehingga supaya kita bagus gitu. Karena mungkin tadi tidak sempat. Ahli bahasa mungkin ikut merumuskan, jadi ditambahin daerah jadi antara pemerintahan dan khusus ditambahin daerah jadi bukan daerah khusus atau istimewa dan selanjutnya.[2353]

Sementara itu, Suyanto dari F-TNI/Polri menanggapi rumusan Pasal 18A Ayat (2). Suyatno berpendapat bahwa dalam ayat tersebut perlu ditambahkan kalimat proporsional. Selengkapnya pendapat tersebut.

> Saya ingin menanggapi Pasal 18A Ayat (2), di sini tercantum adanya kata-kata yang paling bawah secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Interpretasi atau persepsi tentang adil dan selaras itu tentunya secara gampang saja 50%-50%. *Nah,* ini nampaknya akan menjadi rawan manakala ini nanti diterjemahkan oleh daerah. Oleh karena itu kalau kita ingin memberi contoh kemarin, undang-undang pajak itu ada perbandingan 20-80, misalnya. Itu tidak adil dan tidak selaras mestinya, ingin ditambahkan diantaranya yaitu secara adil, proporsional, dan selaras berdasarkan undang-undang.
>
> Jadi ada tambahan proporsional, jadi ini tidak langsung

[2352] *Ibid.*, hlm. 613.
[2353] *Ibid.*

meningkat adil dan selarasnya. Saya ulangi penambahannya adalah secara adil, proporsional, dan selaras berdasarkan undang-undang.[2354]

Selanjutnya Rosyad Saleh dari F-UG mempertanyakan perbedaan penggunaan kalimat diatur dengan undang-undang dan diatur dalam undang-undang, sebagaimana terdapat di rumusan Pasal 18A dan 18B.

Sedikit saja Pak, mengutip Pasal 18A juga 18B dan juga di pasal-pasal yang lain. Itu mengenai redaksi ada yang menggunakan istilah diatur dengan undang-undang, ada yang menggunakan diatur dalam undang-undang. Itu di pasal-pasal lain juga banyak. Ini apakah ada bedanya antara diatur dengan dan dalam, kalau tidak ada bedanya mohon digunakan istilah yang satu saja, kalau dengan, dengan, kalau dalam, dalam. Terima kasih.[2355]

Sementara itu, S.M. Tampubolon dari F-PG hanya meminta klarifiksi atas penulisan kata provinsi.

Kami hanya minta klarifikasi juga ini soal penulisan kata provinsi. Sebagaimana kita sudah masyarakatkan selama ini, provinsi ini adalah tertulis provinsi, apakah ini secara sengaja ditulis demikian untuk selanjutnya kitapun penulisannya akan menyesuaikan dengan ini atau memang ini yang harus kita sesuaikan, mohon klarifikasi saja.[2356]

Julius Bobo dari F-PDIP mengusulkan agar menghapus kalimat diatur di undang-undang yang terdapat dalam rumusan Pasal 18 Ayat (1). Selengkapnya usulan tersebut sebagai berikut.

Menyambung tadi mengenai Pasal 18 Ayat (6), saya sepakat dengan apa yang disampaikan Pimpinan bahwa kita tidak usah mencantumkan kata-kata sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang. Untuk itu supaya tidak ada perbedaan penafsiran saya mohon supaya pada Pasal18 Ayat (1) juga di situ kata-kata yang disampaikan yang diatur dengan undang-undang bisa dihapuskan sehingga ada satu konsistensi kita di dalam pasal ini, saya kira sehingga tidak ada perbedaan penafsiran, karena kalau kita mau melihat pada Pasal ayat (7)-nya juga itu sudah

[2354] *Ibid*., hlm. 614.
[2355] *Ibid*.
[2356] *Ibid*., hlm. 614-615.

> tercantum di dalamnya sehingga saya kira pada Pasal 18 Ayat (1) juga kata-kata yang diatur dengan undang-undang kita juga bisa dihilangkan.[2357]

Sedangkan T.M. Nurlif dari F-PG menyoroti tentang rumusan Pasal 18B. Menurutnya agar tidak salah tafsir, pasal tersebut perlu dilengkapi dengan kata pemerintahan daerah. Berikut ini selengkapnya pendapat tersebut.

> Ini mengenai Pasal 18B. Kalau yang kita maksudkan di ayat satunya benar adalah pemerintahan daerah, saya pikir untuk melengkapi supaya tidak salah tafsir dan saya pikir juga tidak menimbulkan persoalan kalau itu memang subtansinya kita lengkapi saja kalimatnya, sebagaimana yang diusulkan oleh kawan-kawan tadi sehingga lebih jelas sehingga kalimatnya menjadi:
>
> ''Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang".
>
> Saya pikir tidak merubah substansi yang ada, justru akan melengkapi apa yang disampaikan oleh teman-teman tadi.[2358]

Terhadap pendapat-pendapat dan masukan-masukan di atas, Jakob Tobing selaku Ketua Komisi A menyatakan sebagai berikut.

> Jadi Pak Lamuda, Ali, Pak Suryanto, Pak Roosyad, Pak Tampubolon, Pak Askin, Pak Julius, dari Pak Nurlif sudah menyampaikan masukan-masukan dan banyak daripada yang disampaikan itu adalah katakanlah poin untuk keterangan lebih lanjut atau untuk menyempurnakan sesuatu yang memang kalau ditambah sedikit menjadi lebih sempurna, begitu.
>
> Saya rasa kalau kita mulai saja dengan yang pertama kali, kami tidak, tidak keberatan apa yang diajukan Pak Nurlif...[2359]

Sebelum Jakob melanjutkan penjelasannya, anggota Komisi A dari F-PDIP, Nusa Tundan menyatakan pendapatnya terkait dengan rumusan Pasal 18A. Nusa Tundan mengusulkan agar kata penghubung dan diganti dengan kata "dengan".

[2357] *Ibid*., hlm. 615.
[2358] *Ibid*., hlm. 615-616.
[2359] *Ibid*., hlm. 616.

> Pasal 18A nomor 1, hubungan, wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan seterusnya, saya mengusulkan bahwa di sini kata penghubung dan diganti dengan, *dengan*. Jadi hubungan, wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota dan seterusnya.[2360]

Sementara itu, Agun Gunanjar Sudarsa dari F-PG memberikan klarifikasi untuk rumusan Pasal 18A Ayat (1) sebagai berikut: "Pasal 18A Ayat (1) tadi, kata kalimat 'pemerintah pusat' dan pemerintahan daerah begitu. Sudah benar itu".[2361]

Selanjutnya, Jakob Tobing selaku Ketua Komisi A memberikan penjelasan atas pendapat-pendapat dan usulan yang berkembang dalam rapat saat itu. Ia menyatakan bahwa terhadap penambahan kata daerah pada rumusan Pasal 18B Ayat (1) dapat disetujui. Penjelasan lengkap Jakob Tobing sebagai berikut.

> Begini mengenai menambahkan kata pada Pasal 18B Ayat (1) "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah khusus yang bersifat khusus atau yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang", kami sendiri tidak keberatan dan kalau Ibu, Bapak tidak keberatan seperti yang diusulkan Pak Ali Marwan, Pak Nurlif serta beberapa teman yang lain langsung bisa kita setujui itu. Setuju.
>
> Kemudian mengenai masalah apakah ... jadi untuk mengakui menghormati satuan-satuan pemerintah daerah khusus dari Pak Lamuda, saya rasa dengan penambahan ini sudah sebagian pertanyaan terjawab.
>
> Kemudian sebetulnya ada di sini sikap untuk justru tidak lagi mendorong-dorong terjadinya lagi daerah-daerah khusus itu. Jadi sebetulnya lebih kepada apa yang sedang terjadi yang sedang dan sudah kita sepakati secara politik nasional begitu itu dianggap itulah sudah, begitu. Jadi demikian maksudnya Pak Lamuda.
>
> Kemudian mengenai kata-kata pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, memang dalam prakteknya ada

[2360] *Ibid.*
[2361] *Ibid.*

hubungan vertikal ke bawah itu adalah pemerintah pusat. Jadi itu adalah kecabangan eksekutif dalam rangka pemerintahan sedangkan kalau kita katakan pemerintahan pusat itu semua termasuk di sana, termasuk perangkat-perangkat seperti DPR bahkan MPR, Mahkamah Agung dan sebagainya. Jadi dalam urusan pemerintahan itu adalah pemerintah pusat. Di daerah itu memang yang terlibat bukan kecabangan eksekutif daripada pemerintah tetapi juga menyangkut misalnya dalam Perda, dalam membuat aturan itu DPRD, oleh karena itu dia ada dalam satu kesatuan yang lebih luas yaitu pemerintahan.

Mengenai adil dan selaras berdasarkan undang-undang, supaya disebut ditambahkan proporsional justru pengertian selaras itu bukan *fifty-fifty*. Selaras itu memang pengertiannya itu harmonis proporsional begitu. Jadi kemudian itu tidak bisa diterapkan satu kali untuk semua berlaku tapi tiap kali akan ada pembicaraan dan perundingan tetapi itu dasarnya semua adalah undang-undang.

Dan dalam hal ini kita tahu bahwa untuk menentukan itu bukanlah daerah yang menetapkan, tapi undang-undang dan undang-undang itu hasil kerja politik, Presiden, dengan DPR. Jadi, dan malah sekarang itu dibeberapa kasus itu justru rancangannya itu masukkannya datang dari DPRD masing-masing. Tapi semangatnya memang semangat apa yang bapak sampaikan. Proporsional tapi kata-kata selaras itulah yang mengakomodir pesan proporsionalitas itu.[2362]

Lebih lanjut, ia memberikan penjelasan mengenai pengaturan dengan sebuah undang-undang yang mengatur pembagian daerah-daerah merupakan bentuk pengkhususan.

Jadi ini adalah dalam satu kesatuan, pemahaman adil dan selaras dan ada mekanismenya undang-undang dan saya rasa adil itu tidak selalu harus 50%-50% kadang-kadang malah lebih banyak diberikan sehingga terasa adil kadang-kadang juga tidak lebih banyak, begitu.

"Dengan" dan "dalam" undang-undang Pak Rosyad, jadi kalau undang- undang yang mengatur itu spesifik itu "dengan", tapi kalau dia tersebar di beberapa undang-undang "dalam" undang-undang. Jadi memang tidak bisa disatukan dan khusus untuk Pasal 18 Ayat (1). Ini memang sebetulnya secara implisit di sini diperintahkan adanya

[2362] *Ibid*., hlm. 617.

sebuah undang-undang yang mengatur tentang pembagian daerah-daerah. Jadi itu memang agak dikhususkan dan penjelasan kami pada bagian yang pertama memang kami katakan di luar yang satu tapi dua sampai dengan enam, itu kemudian dimasukkan dalam susunan dan penyelenggaraan, tatacara penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Mengenai istilah provinsi ini hasil daripada konsultasi kita dengan Pusat Bahasa. Jadi memang bukan "Propinsi" tapi V bukan F, bukan P tapi V "Provinsi", begitu dan kebetulan juga itu istilah rupanya dipakai juga di dalam penjelasan dan setelah kami tanya memang itulah yang lebih tepat menurut Pusat Bahasa.

Mengenai Risalah, Pak Asikin, saya rasa betul sekali, jadi ini akan menjadi Risalah Rapat Pleno dan biasanya itu, pemahaman historis itu adalah mengikutsertakan Risalah.

Pak Julius Bobo, jadi sekaligus sudah saya jawab tadi, khusus karena memang ada suatu aksen di situ, ada satuan besar di situ yang harus secara khusus undang-undangnya.

Pak Nurlif, saya kira sudah kita sepakati dan itu juga usul Pak Alimarwan Hanan tadi, jadi kita sempurnakan, kata-katanya mungkin di sana kelihatan sekaligus saja kita, tadi sudah disepakati tapi kita masukkan di layar sana. Tolong yang meng-o*perate* komputer ... sudah? Sudah masuk? Oke.

Kemudian Pak Tundan, ini memang kami mengatakan pada ahli bahasa yang menemani kami, kami maunya itu dengan *gitu*. Jadi beliau mengatakan Bapak maunya Bahasa Indonesia yang baik *toh*? Ya itu dan dia bilang, ya dalam hal ini dan dia nah kalau ini otoritas kita kalah sama dia karena kita perasaan bahasa di bahasa yang benar dan baik, makanya kami terima jadi between *central goverment and local goverment*, jadi dan begitu. Akhirnya yah, karena dia punya otoritas dalam soal itu, ya kami terima, saya rasa, maksud Pak Tundan untuk memperjelas terutama ini urusannya, urusan perasaan bahasa yang sudah kita biasakan sekian lama tapi rupanya menurut *grammar* dan apa, ini yang benar.[2363]

Berdasarkan penjelasan dari Jakob Tobing, Pimpinan

[2363] *Ibid*., hlm. 618.

Komisi A, Antonius Rahail selaku Ketua rapat menyatakan bahwa rumusan Pasal 18 dapat disetujui. Hal ini terlihat dari pernyataan Antonius sebagai berikut: "Oke, setuju? Setuju!!! Ketok 2 x".[2364]

Selanjutnya, rumusan tentang pemerintahan daerah yang telah disepakati di Komisi A dilaporkan ke Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR. Pada Rapat Paripurna ke-7, 15 Agustus 2000, yang dipimpin oleh Amien Rais, Ketua Komisi A, Jakob Tobing, menyampaikan bahwa Komisi A telah mengambil keputusan menyetujui Rancangan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang telah dirumuskan guna diteruskan ke Sidang Majelis untuk memperoleh pengesahan sebagai perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945. Adapun rumusan mengenai Bab VI tentang Pemerintah Daerah Pasal 18 adalah sebagai berikut.

Bab VI Pemerintahan Daerah Pasal 18:

- Ayat (1):

  "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi kabupaten dan kota-kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang."

- Ayat (2):

  "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan."

- Ayat (3):

  "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum."

- Ayat (4):

  "Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis."

- Ayat (5):

  "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-

[2364] *Ibid*., hlm. 619.

luasnya kecuali urusan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat."

- Ayat (6):

  "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan."

- Ayat (7):

  "Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-undang."[2365]

Pasal 18A Ayat (1):

"Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan keragaman daerah."

Ayat (2):

"Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang."

Pasal 18B Ayat (1):

"Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang."

Ayat (2):

"Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang."[2366]

Selanjutnya, rumusan mengenai Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, dibawa ke Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR ke-8, 15 Agustus 2000, yang dipimpin oleh Amien Rais, dengan agenda pendapat akhir fraksi-fraksi MPR terhadap hasil-hasil komisi majelis. F-PDKB yang diberi kesempatan pertama melalui juru bicaranya Gregorius Seto Harianto mengemukakan bab-bab yang telah disepakati dan diterima

[2365] *Ibid*., hlm. 636-637.
[2366] *Ibid*., hlm. 637.

dalam sidang Komisi A, Seto mengatakan sebagai berikut.

> Komisi A telah berhasil menyepakati 7 bab yang meliputi tidak kurang dari 23 pasal yang terdiri dari kurang lebih 57 ayat di dalam UUD 1945.
>
> Bab-bab yang telah disepakati dan diterima dalam sidang Komisi A tersebut adalah:
>
> Petama, Bab VI tentang Pemerintahan Daerah... [2367]

Lebih lanjut, Seto menyatakan bahwa fraksinya mengusulkan agar MPR dapat menerima rumusan yang telah disepakati dalam Komisi A. Pernyataannya tersebut sebagai berikut.

> Fraksi PDKB berpendapat bahwa, kehendak masyarakat yang tercermin pada berbagai komentar dan masukan begitu banyak pakar dan kelompok masyarakat, harus diperhatikan sehingga perubahan UUD 1945 menjadi komprehensif, sinergis dan demokratis. Atas dasar itulah, Fraksi PDKB mengusulkan agar MPR RI dapat menerima keseluruhan hasil yang telah dipersiapkan BP Majelis, baik yang telah diterima dan disepakati dalam Komisi A...[2368]

Selanjutnya dari F-PDU dengan juru bicara Tengku Muhibbuddin Wali menyatakan persetujuannya atas 7 bab, salah satunya tentang pemerintahan daerah yang telah disepakati oleh Komisi A. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Sebagaimana kita ketahui dari 12 bab yang telah dibahas oleh komisi A, yang telah berhasil disepakati yakni baru tujuh bab yaitu Bab tentang Bendera, Bahasa, Lambang Negara, Lagu Kebangsaan, Bab tentang Pertahanan dan Keamanan, Bab tentang DPR, Bab tentang Pemerintahan Daerah...
>
> Akhirnya Fraksi PDU menyetujui tujuh bab yang telah disepakati tersebut di atas...[2369]

Selanjutnya FX. Sumitro sebagai juru bicara F-KKI menyatakan bahwa terhadap pasal yang telah disepakati secara utuh, fraksinya menyetujui untuk disahkan sebagai Perubahan Kedua UUD 1945. pendapat tersebut selengkapnya sebagai berikut.

[2367] *Ibid*., hlm. 662-663.
[2368] *Ibid*., hlm. 663.
[2369] *Ibid*., hlm. 664.

> Terhadap pasal-pasal atau hal-hal yang telah disepakati secara utuh, F-KKI menyetujui untuk disahkan sebagai amandemen kedua batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Adapun hal-hal yang telah disepakati secara utuh di Komisi A adalah:
>
> 1. ...
> 2. ...
> 3. ...
> 4. ...
> 5. Bab-Bab tentang Pemerintahan Daerah.[2370]

F-PBB melalui juru bicaranya MS Ka'ban menyatakan persetujuannya kesepakatan komisi A di antaranya bab pemerintahan daerah untuk disahkan sebagai Perubahan Kedua UUD 1945. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Fraksi kami menyetujui sepenuhnya kesepakatan Komisi A, tentang tujuh bab amendemen Undang-Undang Dasar 1945 untuk disahkan dalam Sidang Tahunan ini sebagai Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945.[2371]

F-TNI/Polri dengan juru bicaranya, Hendi Tjaswadi, juga menyampaikan persetujuannya, sebagai berikut.

> Bahwa terhadap substansi yang terdapat dalam bab dan pasal yang telah disepakati agar dapat disahkan dalam substansi dalam Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945.[2372]

F-Reformasi melalui juru bicaranya Sumandjaya dalam pendapat akhir fraksinya secara keseluruhan menyambut baik kesepakatan yang telah dicapai oleh Komisi A, namun diharapkan agar pembahasan UUD 1945 diperpanjang sampai tahun 2002.

> Pelaksanaan otonomi tersebut merupakan hal yang tidak dapat ditunda-tunda lagi disertai jaminan terhadap keamanan bagi seluruh warga masyarakat. Melalui mimbar yang mulia ini, kami mengahrapkan pemerintah dapat segera menghentikan kekerasan di Aceh dan Irian Jaya, serta di daerah-daerah lainnya. Bagi Fraksi Reformasi pelaksanaan otonomi daerah dapat menjadi perekat utama

[2370] *Ibid*., hlm. 665.
[2371] *Ibid*., hlm. 667.
[2372] *Ibid*., hlm. 672.

> yang memperkuat persatuan dan kesatuan nasional yang sekarang ini sedang diwarnai oleh berbagai perpecahan yang bernuansa Sara.[2373]

Lebih lanjut, Sumandjaya menyampaikan bahwa fraksinya setuju terhadap hasil kerja Komisi A untuk dijadikan Ketetapan MPR. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Hadirin yang kami hormati, demikianlah pendapat akhir Reformasi MPR RI terhadap hasil kerja Komisi MPR dalam Sidang Tahunan 2000 ini. Dan dengan mengucapkan Bismillahirrohmannirohim, dengan penuh tawakkal kepada Allah SWT, kami mohon izin dan persetujuan Majelis yang terhormat agar kiranya hasil-hasil jerih payah kerja Komisi A, B, dan C dapat diputuskan sebagai Ketetapan MPR dalam Sidang Paripurna ini... [2374]

Pada Rapat Paripurna Lanjutan ke-8, 15 Agustus 2000, ada empat fraksi yang menyampaikan pendapat akhir terkait dengan pemerintahan daerah. Yusuf Muhammad mendapat kesempatan pertama untuk membacakan pandangan F-KB. Selengkapnya sebagai berikut.

> Dalam hal pemerintahan daerah. Kami berpendapat bahwa pada dasarnya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, justru bertujuan untuk mendekatkan pemerintah kepada rakyat sehingga diharapakan hal-hal yang menjadi aspirasi rakyat dapat segera ditangkap dan dipenuhi oleh pemerintah dalam waktu yang relatif singkat, karena wewenang sudah didelegasikan kepad pemerintah daerah. Sungguhpun begitu tetap ada kekawatiran dan harus cermat agar pendelegasian ini tidak berakibat atau berarti pemindahan peluang KKN dari pusat kedaerah.
>
> Mengingat bahwa wilayah birokrasi yang akan banyak berperan dalam menerima pendelegasian ini masih relatif belum terjamah dengan semangat dan agenda reformasi. Karena itu pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung oleh rakyat, *Insya Allah* menjadi terobosan politik untuk mengatasi kekawatiran tersebut.
>
> Sementara itu disisi lain prinsip keadilan, dan pembagian pemerataan kekayaan antara pusat dan daerah akan lebih

[2373] *Ibid.*, hlm. 43.
[2374] *Ibid.*, hlm. 48.

dapat diatasi sehingga benih-benih disintegrasi, yang timbul sebagai akibat dari ketidakadilan dalam pembagian, keadilan, dan pemerataan kekayaan negeri ini dapat dihindari. Pada masa yang akan datang tidaklah mustahil faktor penyebab disintegrasi bangsa adalah terlalu lebarnya jarak antar pemerintah pusat dan daerah. Seperti halnya perbedaan ideologi pernah menjadi faktor utama penyebab munculnya benih-benih disintegrasi bangsa pada masa yang lain.[2375]

Lebih lanjut, Yusuf Muhammad menyampaikan sebagai berikut.

Pada akhirnya terhadap hasil-hasil pembahasan sidang-sidang komisi dengan bertawakal kepada Allah SWT, Fraksi Kebangkitan Bangsa menyatakan persetujuan terhadap seluruh hasil sidang-sidang komisi, untuk selanjutnya dikukuhkan menjadi Keputusan Majelis.[2376]

Sementara itu, Lukman Hakim Saifuddin, juru bicara F-PPP menyatakan sebagai berikut.

Dengan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 khususnya pada Bab Pemerintahan Daerah telah terjadi perubahan paradigma pembangunan yang mengatakan pembangunan daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional. Paradigma lama yang menyatakan paradigma tersebut bahwa pembangunan daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional maka pembangunan daerah diposisikan sebagai obyek dari pembangunan nasional.

Bagi Fraksi PPP, pembangunan nasional adalah totalitas dari pembangunan daerah. Dengan paradigma ini keberhasilan pembangunan nasional kita tentukan oleh keberhasilan pembangunan daerah. Fraksi PPP meminta perhatian pemerintah agar berbagai aspirasi daerah dapat segera dituntaskan secara bijaksana dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.[2377]

Lebih lanjut Lukman Hakim Saifuddin menegaskan pandangan fraksinya tentang otonomi khusus sebagai berikut.

Tentang Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh. Fraksi PPP mengingatkan Dewan Perwakilan Rakyat agar

[2375] *Ibid*., hlm. 679.
[2376] *Ibid*., hlm. 681.
[2377] *Ibid*., hlm. 682-683.

> pembahasannya mengacu kepada naskah Rancangan Undang-Undang Nangroe Aceh Darussalam, yang beberapa bulan lalu sudah diserahkan oleh Gubernur dan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Aceh ke Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat RI. Perubahan mendasar apalagi penyimpangan dari naskah Rancangan Undang-undang Nangroe Aceh Darussalam, dikhawatirkan akan mengecewakan rakyat Aceh dan menggagalkan ikhtiar untuk memulihkan kembali martabat rakyat Aceh.[2378]

Selanjutnya Iskak Pamumbu Lambe sebagai juru bicara F-UG menyatakan sebagai berikut.

> Kami menerima baik dan bersyukur atas hasil yang telah dicapai berupa tujuh bab yang sudah diputuskan dalam pleno Komisi A.[2379]

F-PG melalui juru bicaranya Simon Patrice Morin juga mengusulkan agar bab-bab yang telah disepakati, termasuk tentang Pemerintahan Daerah, untuk segera diputuskan menjadi Ketetapan Majelis.

> Meskipun demikian Fraksi Partai Golkar tetap merasa berbesar hati oleh karena bab-bab mengenai HAM; Dewan Perwakilan Rakyat; Pertahanan dan Keamanan Negara; Pemerintahan Daerah; Warga Negara dan Penduduk; dan Bab tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, Lagu Kebangsaan; serta Wilayah, telah dapat disepakati. Terhadap bab-bab yang telah disepakati ini, Fraksi Partai Golkar mengajak Majelis yang mulia ini untuk segera memutuskannya menjadi ketetapan Majelis.[2380]

Lebih lanjut, Simon menyatakan sebagai berikut.

> Sedangkan materi mengenai pemerintahan daerah memberikan komitmen yang tinggi terhadap upaya pemberdayaan daerah dan pemberian otonomi yang luas kepada daerah yang selama ini lebih merupakan retorika daripada kenyataan. FPG mengharapkan dengan dicantumkannya materi ini akan dapat menghilangkan ancaman disintegrasi dan menghilangkan kesenjangan antara pusat dan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.[2381]

[2378] *Ibid*., hlm. 683.
[2379] *Ibid*., hlm. 689.
[2380] *Ibid*., hlm. 692.
[2381] *Ibid*., hlm. 692-693.

Fraksi terakhir yang menyampaikan pendapat akhirnya adalah F-PDIP, melalui Permadi sebagai juru bicaranya. Berikut pendapat tersebut.

> Proses pembangunan bisa dipastikan akan menimbulkan berbagai akses yang membutuhkan berbagai kepastian hukum untuk menangkalnya. Ia sekaligus merupakan jawaban atas perkembangan global yang menetapkan, yang menempatkan Hak-hak Asasi Manusia sebagai salah satu acuan peradaban politik suatu bangsa.
>
> Sikap yang sama juga berlaku bagi penyempurnaan Bab tentang Pemerintahan Daerah guna memperkuat landasan konstitusional bagi penyelenggaraan otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan. Hal ini semakin dipertegas oleh dukungan kuat fraksi kami atas hadirnya Ketetapan tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional dan Ketetapan tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelengaraan Otonomi Daerah yang dimaksudkan untuk mencapai kemandirian, kesejahteraan dan untuk mendorong makin bertumbuhnya kreatifitas masyarakat daerah dalam memberdayakan potensi manusia dan sumber daya alam, maupun sumber daya lainnya.
>
> Dengan posisi konstitusional. Hubungan pemerintahan nasional dan daerah yang jelas dan adil. Gejolak diberbagai daerah yang bersumber pada kegagalan pengelolaan pemerintahan masa lalu bisa dihindarkan. Integrasi nasional yang dulunya ditegakkan melalui sentaralisasi dan penyeragaman dalam kenyataannya sangat rapuh. Kami berkenyakinan, penyelesaian kembali hubungan pemerintahan nasonal dan pemerintahan daerah, sebagaimana yang diatur dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah, merupakan jawaban yang tepat bagi bangsa ini. Di sinilah fungsi intergratif Undang-Undang Dasar itu terjemahkan. Komitmen kami untuk mewujudkan demokrasi ditunjukan oleh fraksi kami, bersama-sama saudara dari fraksi lain dalam mempertegas penjabaran fungsi-fungsi Dewan Perwakilan Rakyat guna menegakkan prinsp kedaulatan rakyat dan *checks and balances*.[2382]

Akhirnya pada Rapat Paripurna ke-9, 18 Agustus 2000, M. Amien Rais selaku Ketua rapat mengesahkan putusan MPR. Dalam Sidang Tahunan MPR tersebut, putusan yang dihasilkan

[2382] *Ibid*., hlm. 696-697.

antara lain tentang Perubahan Kedua UUD 1945, yang salah satu materinya adalah Bab tentang Pemerintahan Daerah.

C. Hasil Pada Perubahan Kedua

Secara keseluruhan, perbandingan ketentuan pemerintahan daerah dalam UUD 1945 sebelum perubahan dan sesudah perubahan adalah sebagai berikut.

Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
Pasal 18	**Pasal 18**
Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan Pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.	(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi ataskabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

	(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. (6) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. **Pasal 18A** (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan

	dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. **Pasal 18B** (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

BAB VI
PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI PERTAHANAN DAN KEAMANAN

A. Pembahasan Pada Perubahan Pertama

Pada perubahan pertama 1999, pembahasan mengenai pertahanan dan keamanan muncul pada Rapat ke-2 BP MPR, 6 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Ketua MPR RI, M. Amien Rais yang salah satu agendanya yakni Pemandangan Umum fraksi-fraksi tentang materi Sidang Umum.

Pada Rapat tersebut ada empat fraksi yang menyampaikan pemandangan umum bahwa pasal-pasal yang terkait dengan pertahanan keamanan harus dilakukan perubahan yaitu F-Reformasi, F-PDU, F-PPP, dan F-UG.

F-Reformasi melalui juru bicaranya, Muhammadi, mengemukakan 12 butir pokok yang menjadi agenda perubahan UUD 1945. Pertahanan keamanan menempati posisi kesembilan.

> Sembilan, meningkatkan kemampuan profesional TNI sebagai institusi pertahanan negara, meningkatkan kemampuan profesional Polri sebagai institusi pemelihara keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat, serta meningkatkan peran masyarakat dalam menjaga dan memelihara keamanan, ketentraman, dan ketertiban lingkungannya.[2383]

F-PDU dengan juru bicaranya, Asnawi Latief, menyampaikan usulan materi-materi perubahan UUD 1945 yang perlu menjadi prioritas di antaranya adalah pertahanan

[2383] Risalah Rapat Ke-2 BP MPR, 6 Oktober 1999, hlm. 13.

dan keamanan.

> Yang kesebelas, mengenai pertahanan dan keamanan negara. Agar jelas bahwa bela negara adalah kewajiban seluruh warga negara di negara-negara demokrasi adalah memang demikian adanya, sehingga tidak ada fungsi-fungsi dobel dari tentara ataupun kepolisian.[2384]

F-PPP dengan juru bicaranya, Lukman Hakim Saifuddin, mengemukakan sebagai berikut.

> Perubahan doktrin pertahanan keamanan negara (HAMKAMNEG), yaitu Catur Darma Eka Karna. Demikian pula terhadap Undang-Undang No. XX Tahun 1982 tentangKetentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara, dalam pada itu TNI harus kembali k e khitohnya sesuai ajaran Panglima Besar Sudirman yang menekankan TNI berasal dari rakyat, tidak boleh berdiri di atas rakyat dan berhadapan dengan rakyat. TNI merupakan satu-satunya milik nasional yang harus utuh serta politik TNI adalah politik negara.[2385]

F-UG melalui juru bicaranya, Valina Singka Subekti, menyatakan sebagai berikut.

> Saudara-Saudara Anggota BP yang kami hormati, mengenai rancangan ketetapan MPR, Fraksi Utusan Golongan juga telah menyusun sebagaimana yang menjadi salah satu agenda pokok dari tugas Badan BP ini. Adapun rantap- rantap yang kami usulkan adalah sebagai berikut: Rantap mengenai penghapusan dwi fungsi ABRI adalah di dalam rangka memberikan kejelasan dan kemantapan terhadap fungsi terhormat ABRI sebagai aparat pertahanan dan keamanan.[2386]

Pada Rapat PAH III BP MPR ke-1, 7 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Harun Kamil dengan agenda pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 atau amendemen, ada satu fraksi yang menyampaikan keinginan agar terhadap bab pertahanan dan keamanan dilakukan perubahan, yaitu F-PBB. Melalui juru bicaranya, Hamdan Zoelva, menyampaikan

---

[2384] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999 – 2002 Tahun Sidang 1999*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 24-25.
[2385] *Ibid*, hlm. 24
[2386] *Ibid*, hlm. 35

usulan agar UUD 1945 memuat ketentuan pertahanan dan keamanan.

> Kemudian masalah pertahanan keamanan negara, wilayah negara yang di dalam Undang-Undang Dasar tidak dicantumkan.[2387]

Pada Rapat PAH III BP MPR ke-3, 9 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Harun Kamil dengan agenda pembahasan amendemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, ada satu fraksi yang menyinggung kepolisian, yaitu F-PPP. Melalui juru bicaranya, Zain Badjeber, fraksi ini menyampaikan usulan sebagai berikut.

> Pasal berikutnya:
> "Kepolisian adalah alat negara yang bertugas mengayomi, menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat serta melaksanakan tugas penyelidikan dan penyidikan dalam perkara pidana dan seterusnya..."
> "Kepala Kepolisian dipimpin oleh Kepala Polisi Republik Indonesia yang bertanggung jawab kepada Presiden sebagai kepala negara."'Susunan kekuasaan diatur undang-undang."[2388]

Rapat-rapat selanjutnya pada masa perubahan pertama ini tidak ada lagi pembahasan terkait dengan pertahanan dan keamanan negara.

B. Pembahasan Pada Perubahan Kedua

Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1999, Badan Pekerja MPR ditugaskan untuk melanjutkan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Secara eksplisit Ketetapan MPR itu memberi batas waktu agar Rancangan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 telah harus selesai ditetapkan pada 18 Agustus 2000.

BP MPR membentuk PAH I sebagai alat kelengkapan BP MPR untuk merumuskan rancangan perubahan UUD 1945. PAH I BP MPR dibentuk berdasarkan Keputusan Badan Pekerja MPR Nomor: 4/BP/1999, keanggotaan PAH I BP MPR berjumlah 45 orang yang mencerminkan fraksi-fraksi

[2387] *Ibid*., hlm. 40.
[2388] *Ibid*., hlm. 238.

dengan jumlah yang proporsional. Pimpinan PAH I BP MPR terdiri dari Ketua, Jakob Tobing, didampingi oleh Wakil Ketua, Slamet Effendy Yusuf dan Harun Kamil, serta Sekretaris Ali Masykur Musa.

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-3, 6 Desember 1999, dengan agenda penyampaian pengantar musyawarah, ada satu fraksi yang menyampaikan pendapat terkait dengan pertahanan dan keamanan yaitu F-PG. Agun Gunandjar Sudarsa, selaku juru bicara F-PG mengusulkan agar TNI dan Polri lebih profesional.

> TNI/Polri diarahkan menjadi alat negara yang profesional. Sebagai alat pertahanan negara, TNI hendaknya diposisikan sebagai kekuatan penjaga dan pemelihara pertahanan negara didalam menghadapi ancaman terhadap kedaulatan negara, dan Polri diarahkan menjadi alat keamanan-ketertiban dan penegakan hukum dalam negeri.[2389]

Pada Rapat PAH I BP MPR, 7 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda pengantar musyawarah fraksi, beberapa fraksi menyampaikan usulan perubahan terhadap pasal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan.

F-Reformasi melalui juru bicaranya, A.M. Luthfi, mengusulkan agar Pasal 30 diubah.

> MPR RI perlu melanjutkan pembahasan dan penetapan perubahan UUD 1945 mengenai hal-hal berikut :
>
> .....
>
> 11. Pertahanan Negara dan Keamanan Negara (Pasal 30)

Selanjutnya, A.M Luthfi menjelaskan mengapa fraksinya mengusulkan perubahan tersebut sebagai berikut.

> Guna merumuskan kedudukan fungsi, peran, tata kerja lembaga pertahanan dan keamanan negara yang tersurat dalam amendemen UUD 1945, perlu dilakukan kajian tentang dokrin pertahanan dan keamanan yang saat ini masih berlaku, apakah masih sesuai dengan perkembangan jaman modern ini. Khususnya doktrin Hankamrata yang mensyaratkan adanya Kodam, Kodim dan Babinsa, yang maksud awalnya memang baik, yaitu mengerahkan seluruh

[2389] *Ibid*. hlm. 89.

> rakyat kalau musuh datang, tetapi pada pemerintahan yang otoriter lembaga-lembaga itu justru ditakuti atau dihindari oleh rakyat. Jadi ini doktrin Hankamrata ini perlu juga kita lihat, jadi apakah Kodam, Kodim ini perlu diganti oleh Divisi atau Brigade, *lha* ini saya kira perlu ada pengkajian.[2390]

F-KKI melalui juru bicaranya, Anthonius Rahail, menyampaikan usulan kemandirian TNI/Polri sebagai berikut.

> Posisi dan kedudukan TNI/Polri, Mahkamah Agung Kejaksaan Agung, Bank Indonesia, harus dijaga kemandiri annya. Karena itu pengangkatan Panglima TNI dan Kapolri, Ketua Mahkamah Agung, Hakim-hakim Agung, Jaksa Agung, Ketua dan anggota BPK perlu mendapat persetujuan dari DPR. Perwujudan kemandirian ini penting agar tidak dimanfaatkan oleh kekuatan-kekuatan politik tertentu maupun lembaga negara lain untuk mempertahankan kekuasaannya sendiri. Dan hal itu semua perlu diatur dalam Pasal-pasal UUD.[2391]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengusulkan agar Pasal 30 tidak diubah. Namun demikian, Gregorius menekankan agar aturan tentang kepolisian dikategorikan sebagai pasal baru yang mengatur penegakan hukum, sebagai berikut.

> ...Rumusan Pasal-Pasal 27; 28; 29; 30; 31; 33 dan 34 UUD 1945 tetap.
>
> ...Pasal-Pasal baru yang mengatur penegakan hukum adalah sebagai berikut:
>
> ...Pasal Baru (Z)
>
> (1) Kepolisian adalah alat negara yang bertugas mengayomi, menegakkan keamanan dan ketertiban masyarakat serta melaksanakan tugas penyelidikan dan penyidikan perkara pidana.
>
> (2) Susunan, kedudukan dan wewenang kepolisian ditetapkan dengan Undang-undang.
>
> (3) Kepolisian dipimpin oleh Kepala Kepolisian Republik Indonesia yang diangkat oleh Presiden setelah

[2390] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999 – 2002 Tahun Sidang 2000*, Buku Satu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), *Ibid*., hlm 114.
[2391] *Ibid*., hlm. 121.

berkonsultasi dengan DPR.

(4) Kepala Kepolisian Republik Indonesia bertanggung jawab kepada Presiden selaku Kepala Negara.[2392]

F-UG melalui juru bicaranya, Valina Singka Subekti, mengusulkan agar mengembalikan fungsi utama TNI sebagai benteng pertahanan negara.

> TNI Sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan: Adalah sangat penting membangun TNI sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan, untuk menjaga keamanan seluruh rakyat dan tanah tumpah darah Indonesia tercinta dari berbagai ancaman perusakan, khususnya ancaman eksternal. Karena itu sangat perlu mengembalikan kembali fungsi TNI pada fungsinya yang sangat terhormat itu, yaitu sebagai benteng pertahan dan keamanan bangsa. Tak satupun negara di dunia yang mampu bertahan kuat apabila tidak memiliki Angkatan Bersenjata yang kuat.[2393]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-5, 9 Desember 1999, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf dengan agenda penjelasan dan tanggapan fraksi-fraksi terhadap materi perubahan UUD 1945, hanya ada satu fraksi yang menyinggung masalah pertahanan dan keamanan, yaitu F-KB.

FKB melalui juru bicaranya, Yusuf Muhammad, mengusulkan agar TNI dijadikan sebagai kekuatan yang profesional yang melakukan peran dan fungsi sebagaimana mestinya. Selengkapnya usulan tersebut sebagai berikut.

> IV. Tentang Tentara Nasional Indonesia
>
> Dalam hal ini, kami Fraksi Kebangkitan Bangsa berpendapat bahwa tindak lanjut dari tugas TNI yang begitu strategis dan komitmen sumpah prajurit dan Sapta Marga, serta semangat menjadikan TNI sebagai tentara rakyat adalah menjadikan TNI sebagai kekuatan profesional yang melakukan peran-peran sebagaimana mestinya. Dan kalau sedikit kita menengok ke belakang maka kita dapat menangkap bahwa gerakan reformasi selama ini arus besarnya menginginkan wujud TNI yang profesional. Barangkali saja peran dan keterlibatan permusyawaratan di Majelis Permusyawaratan

[2392] *Ibid*., hlm. 130-131.
[2393] *Ibid*., hlm. 143.

Rakyat masih layak dapat diterima.[2394]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-6, 10 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda penjelasan dan tanggapan fraksi-fraksi terhadap materi perubahan UUD 1945, ada satu fraksi yang menyampaikan usulan terkait dengan pertahanan dan keamanan yaitu F-PDU.

F-PDU melalui juru bicaranya, Asnawi Latief, menyampaikan usulan sebagai berikut.

> d. Lembaga pertahanan seperti Lemhanas dan Wanhankamnas perlu ditinjau kembali atau bahkan dihapus saja, cukup Departemen Pertahanan yang membawahi TNI AD, TNI AL dan TNI AU.[2395]
>
> .....
>
> 2. Kepolisian
>
> Kepolisian adalah alat negara yang memiliki tugas utama untuk mengayomi, menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtimas), serta melakukan penyelidikan dan penyidikan dalam perkara pidana;
>
> Kepolisian dipimpin oleh Kepala Polisi Republik Indonesia (Kapolri) yang diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR;
>
> Susunan, kedudukan dan kekuasaan Kepolisian diatur lebih lanjut dengan undang-undang.[2396]

Rapat ke-7 PAH I BP MPR, 13 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda dengar pendapat dengan para pakar. Akan tetapi, pada kesempatan tersebut hanya ada satu pakar yang menyampaikan pendapat terkait dengan peran TNI yaitu Pranarka, pakar sejarah pembentukan UUD 1945. Ia menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> Jadi hal-hal yang seperti itu mungkin perlu sekali dicari dan perlu sekali menjaga jangan sampai, struktur menjadi nilai. Ini penting sekali. Kalau struktur sudah menjadi nilai maka di sini bisa menjadi beku. Lalu terjadi distorsi. Ini sama dengan distorsi fungsi menjadi peranan. Karena TNI mempunyai peranan untuk mengamankan dan karena situasi kita kacau, fungsi untuk menjaga keamanan karena

[2394] *Ibid*., hlm. 163-164.
[2395] *Ibid*., hlm. 172.
[2396] *Ibid*., hlm. 174.

> situasi pada waktu katakanlah yang lalu kacau, maka fungsi ini penting sekali. Karena fungsi ini penting *kan*, lalu ada peranan. Tetapi kalau peranan sudah menjadi fungsi, di situ terjadi distorsi, bisa jadi distorsi. Sebaliknya, lalu kita mau menghilangkan peranan, dikontruksi peranan tapi juga mau menghancurkan fungsi. Ini juga sebaliknya..., cara distorsi yang sebaliknya. Jadi di sinilah hubungan itu penting sekali dan harus dicari.[2397]

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-8, 14 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda diskusi hasil pengantar musyawarah dan tanggapan fraksi serta dari dengar pendapat dan kompilasi permasalahan, ada satu fraksi yang menyampaikan pendapat terkait dengan pertahanan dan keamanan, yaitu F-PDU.

F-PDU melalui juru bicaranya, Asnawi Latief, mengusulkan sebagai berikut.

> ...saya setuju kompilasi satu lembar itu jadi pedoman kita dengan catatan perubahan-perubahan atau tambahan-tambahan dari *floor* tadi. Satu hal yang belum muncul itu menyangkut soal pertahanan negara, di mana fraksi kami mengusulkan supaya diatur, sebab apa yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar itu sangkutannya pertahanan negara itu pada kewajiban bela negara, tidak mengatur lembaganya.[2398]

Selanjutnya, pada Rapat PAH I BP MPR ke-9, 16 Desember 1999, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf, mengagendakan dengar pendapat dengan para pakar. Dari beberapa pakar hukum yang diundang, hanya Dewa Gede Atmadja, yang menyampaikan pendapat terkait dengan pertahanan dan keamanan. Berikut kutipannya.

> Dan yang berikutnya adalah Pasal 30 itu mengenai pertahanan, di mana saya melihat bahwa pasal ini dapat ditafsirkan menjadi landasan dan dalam praktek menimbulkan militerisme. Karena pasal ini digunakan sebagai dasar dari Undang-undang pertahanan keamanan, yang dalam praktek memberikan kewenangan yang begitu luas kepada militer.[2399]

[2397] *Ibid*., hlm. 234.
[2398] *Ibid*., hlm. 324.
[2399] *Ibid*., hlm. 381.

Pada Rapat PAH I BP MPR ke-10, 17 Desember 1999, yang dipimpin oleh Harun Kamil mengagendakan laporan Tim Kecil. Pada kesempatan tersebut, Zain Badjeber dari F-PPP mengusulkan agar TNI dan Polri harus diatur dalam UUD.

> Kemudian nomor 9. Kita bisa berikan contoh, menurut saudara hal-hal apa yang harus diatur atau dituangkan di dalam Undang Undang Dasar 1945 dan seterusnya, antara lain misalnya BI, Polri, Kejaksaaan Agung, kita sebutkan supaya dia punya gambaran tentang masalah-masalah tersebut. Ini *kan* hal-hal yang masih harus diatur, sudah timbul pemikiran pada kita, apa perlu diatur BI, perlu diatur Polri, di Undang Undang Dasar ini, Kejaksaan Agung. Jadi, kita cantumkan misalnya itu, supaya dia punya persepsi yang sama, bahwa yang kita kehendaki ini model seperti ini, atau misalnya masalah penyebaran tentang hak asasi lebih lanjut, jadi ada arahan yang lebih jelas.[2400]

Selanjutnya, dalam rangka meningkatkan keterlibatan masyarakat luas dalam proses perubahan UUD 1945, PAH I BP MPR juga melakukan kunjungan ke berbagai daerah untuk menyerap aspirasi masyarakat. Ketentuan mengenai pertahanan dan keamanan juga sempat muncul pada saat para anggota PAH I BP MPR melakukan kunjungan tersebut.

Tim tersebut pada akhirnya melaporkan kunjungan masing-masing pada Rapat ke-11 PAH I BP MPR, 4 Februari 2000. Isu pertahanan dan keamanan termasuk isu yang muncul dalam kunjungan. Namun, pada rapat yang dipimpin Jakob Tobing ini, tidak semua tim melaporkan hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan kemanan.

Juru bicara tim yang berkunjung ke Sumatera Barat dan Sumatera Selatan, M. Hatta Mustafa melaporkan sebagai berikut.

> Hal-hal yang baru perlu masuk dalam Undang-Undang Dasar yaitu lagu kebangsaan, lambang negara, Kepolisian harus independen. Pendidikan, mengenai anggaran serta akhlak dan budi pekerti, perlindungan terhadap hak-hak perempuan.[2401]

[2400] *Ibid*., hlm. 415,
[2401] *Ibid*., hlm. 442.

Sedangkan juru bicara tim yang dikirim ke Bali dan Jawa Timur, Lukman Hakim Saifuddin melaporkan kunjungan kerja timnya sebagai berikut.

> ...kepolisian, itu memang harus diatur secara tersendiri pada materi kepolisian. Memang di sini ada dua pendapat secara umum. Ada yang menghendaki kepolisian itu betul-betul mandiri otonom betul sehingga dia tidak di bawah kendali pemerintah begitu. Jadi ya otonom betul tapi juga ada yang menghendaki dia di bawah kontrol pemerintah. Jadi kepolisian ini bagian dari pemerintah. Jadi ini yang juga belum satu pandangan.[2402]

Selanjutnya juru bicara tim yang berangkat ke Kalimantan Timur dan Sulawesi Utara, Asnawi Latief mengatakan sebagai berikut.

> Selanjutnya mengenai peran TNI. Ini menyangkut Pasal 10 mengenai kekuasaan Presiden itu supaya jelas, sebab sekarang 'kan timbul persoalan apakah dia panglima tertinggi apa bukan, apakah dia mempunyai kekuasaan mengangkat dan memberhentikan panglima, itu juga perlu lebih diperjelas, apakah *kayak* Amerika, juga panglima atau dalam keadaan perang dia panglima, itu umumnya mereka menginginkan ada perubahan dari Pasal 20 ini lebih dirinci. Kemudian yang menyangkut TNI Angkatan Bersenjata ini itu juga Pasal 30 yaitu mengenai Pertahanan Negara, di situ letak mengatur ketahanan negara, mengatur tentara, mengatur polisi, mengatur milisi sebagai bela negara itu di situ, jadi itu lebih dirinci.[2403]

Juru bicara tim yang berkunjung Nusa Tenggara Timur yang mengunjungi kota Kupang, Hamdan Zoelva memberikan laporan bahwa ada beberapa kalangan masyarakat yang mengusulkan agar Kepolisian RI juga diatur dalam UUD 1945 meskipun terdapat kalangan masyarakat lain yang masih memperdebatkan hal tersebut.

> Mengenai kepolisian ada beberapa peserta yang mengusulkan agar kepolisian RI diatur dalam UUD dan peserta lainnya tidak memperdebatkan persoalan ini. [2404]

Pembahasan dilanjutkan pada Rapat PAH I BP MPR ke-

[2402] *Ibid*., hlm. 449.
[2403] *Ibid*., hlm. 451.
[2404] *Ibid*., hlm. 455.

15, 17 Februari 2000, yang mengagendakan dengar pendapat (RDP) antara PAH I dengan Mahkamah Agung, Kejaksaan Tinggi, Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas), dan Dewan Ketahanan Nasional (Wantannas). Meskipun dalam rapat dengar pendapat antara PAH I dengan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Tinggi pembahasan rapat lebih difokuskan pada peran aparat penegak hukum, khususnya MA dan Kejaksaan, akan tetapi persoalan tentang Kepolisian juga disinggung oleh anggota PAH I.

Ismudjoko yang mewakili Kejaksaan Agung, pada saat memaparkan peran, fungsi, dan kedudukan kejaksaan agung dikaitkan dengan Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa dalam rumusan Pasal 22, kepolisian sebagai bagian dari penegakkan hukum di Indonesia.

> Pada saat kami menerima utusan Senat Mahasiswa Fakultas Hukum UGM, kebetulan di Universitas Gajah Mada ini diadakan semacam *Crisis Service Centre* Kagama Senat Mahasiswa Fakultas Hukum. Ini menyerahkan konsep tentang penyempurnaan Undang-Undang Dasar 1945, barangkali mungkin bapak-bapak juga menerima, barangkali.
>
> Dalam konsep ini dibedakan pasalnya. Pasal Bab VI itu mengatur tentang Mahkamah Agung, khusus mengenai Mahkamah Agung dan jajaran ke bawah. Lalu di dalam Bab VII itu diatur tentang Penegakan Hukum. Pasal 22 ini nanti konsepnya ini kami haturkan sekedar masukan. Penegakan Hukum di Indonesia dilaksanakan oleh Pengadilan, Kejaksaan, Kepolisian dan badan lain yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.[2405]

Selanjutnya Hobbes Sinaga dari F-PDIP menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> ...begitu juga juga saya kira Kepolisian, apakah tempatnya mereka ini adalah sebagai penegakan hukum atau bagaimana? Tapi saya lebih setuju bagaimana suatu rumusan yang tepat untuk menjelaskan Pasal 25 itu. Katakanlah di sini badan-badan peradilan, apa, badan-badan kehakiman yang lainnya itu mungkin bisa kita

[2405] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999 – 2002 Tahun Sidang 2000*, Buku Dua, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2008), hlm. 93.

jelaskan dan saya kira lebih tepat Kejaksaan dan Kepolisian juga masuk di situ pada bidang tertentu. Tapi saya kira ini adalah diskusi yang akan menarik nanti. [2406]

Selanjutnya, dalam termin rapat dengar pendapat antara PAH I dengan Lemhanans dan Wantamnas, Purnomo Yusgiantoro, Wakil Gubernur Lemhanas, memberikan usul pendahuluan mengenai Bab XII sebagai berikut.

Kemudian selanjutnya adalah mengenai Bab XII, mengenai Pertahanan Negara. Mengenai pertahanan negara ini, kami berpendapat bahwa untuk ke depan seyogianya memang tidak disebut sebagai pertahanan negara tetapi disebut sebagai keamanan negara, untuk Bab XII Keamanan Nasional, mohon maaf. Mengapa demikian, karena keamanan nasional ini sudah mencakup suatu potensi ancaman yang cukup luas, tidak hanya sebatas kepada hal-hal yang sifatnya itu. Persepsi sekarang yang berkembang adalah Kamtibmas tetapi juga keamanan dalam persepsi untuk menghadapi suatu potensi ancaman yang lebih luas lagi. Potensi ancaman tidak hanya ancaman teritorial tetapi juga non teritorial. Tidak hanya ancaman fisik tetapi juga non fisik. Jadi untuk itu kami mengusulkan bahwa kata-kata *pertahanan negara* dapat digantikan dengan *keamanan nasional*.[2407]

Agfhas Mufti dari Wantannas membacakan usulan dari lembaganya terkait dengan pertahanan negara, sebagai berikut.

Selama ini pertahanan negara diartikan hanya dilakukan oleh angkatan perang. *Nah,* oleh karena itu maka perlu diadakan satu perubahan. Di mana pertahanan negara ini merupakan pekerjaan ataupun tanggung jawab dari seluruh warga negara bangsa, baik warga negaranya maupun secara khusus angkatan perangnya maupun kepolisiannya. Oleh karena itu di dalam pembahasan tentang bab ini, pertahanan negara ini sebaiknya dipisah begitu. Yang pertama adalah pembelaan negara. Jadi pembela negara artinya dilakukan oleh seluruh orang. Lalu ada bab lagi tentang Tentara Nasional Indonesia dan satu bab lagi ada bab tentang Kepolisian Negara. Jadi ada dijabarkan begitu Pak, dari pertahanan negara menjadi pembelaan

[2406] *Ibid*., hlm. 99.
[2407] *Ibid*., hlm. 124.

> negara, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian. *Nah,* dengan demikian maka nanti di situ dapat mewadahi atau diwadahi hal-hal yang selama ini dimanfaatkan atau digunakan secara salah ...[2408]

Kemudian pada sesi pembahasan dan tanya jawab, sejumlah anggota PAH I mengajukan pertanyaan ataupun pernyataan yang bertalian erat dengan masalah pertahanan keamanan. Soedijarto dari F-UG mengajukan pertanyaan yang ditujukan kepada perwakilan dari Lemhanas dan Wantanas, sebagai berikut.

> ...salah satu prasyarat untuk dapat jalannya demokrasi kata seorang Profesor dari Yale, Dahl, adalah bahwa *the armed forces should be under the control of the elected civilian leaders***.** Jadi pejabat sipil yang dipilih itu yang berkuasa. Karena itu saya pertanyakan, apakah diwaktu yang akan datang tidak perlu ditiadakan lembaga Panglima TNI? Tetapi Kepala Staf Gabungan Angkatan Bersenjata seperti di Amerika Serikat, *Joint Chief of Staff* yang kedudukannya adalah di bawah Menteri Pertahanan, *Advisory to the Ministery of Defence***.** Ini untuk menghindari perasaan seolah-olah *deployment and employment* daripada *armed forces* tergantung dari Panglima bukan dari Presiden Republik Indonesia. Pengamatan saya seperti itu.[2409]

Selanjutnya Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengemukakan pendapatnya tentang TNI sebagai berikut.

> Saya ingin melengkapi pembicaraan soal TNI. Jadi pertanyaan saya memang berkisar kepada pemahaman kita selama ini. Apakah sudah atau tidak sudah salah kaprah, yang menempatkan seolah-olah dulu ABRI sekarang namanya TNI, menjadi satu ekstra struktur tersendiri di luar pemerintah dan kekuatan sosial politik maupun kemasyarakatan sehingga seolah-olah selalu ada tuntutan bahwa ABRI tersendiri, sekarang TNI tersendiri.
>
> Padahal pemahaman saya menyatakan bahwa TNI itu ya, pemerintah. Dia adalah bagian dari supra struktur yang memiliki tugas khusus di bidang pertahanan dan keamanan sehingga apakah tidak mungkin *kesalah-kaprahan* selama ini ditata kembali. Mari kita tempatkan kembali fungsi peran TNI itu sebagai bagian daripada pemerintah

[2408] *Ibid*., hlm. 130.
[2409] *Ibid*., hlm. 133.

karena itu mungkin saya ingin pertanyakan juga lalu bagaimana penataan itu di dalam Undang-Undang Dasar khususnya di dalam menyempurnakan Pasal 10. Karena tentu di dalam Pasal 10 ini perlu diperjelas kewenangan Presiden di dalam kerangka membawahi TNI sebagai bagian daripada pemerintah begitu.
Sehubungan dengan itu tentu menjadi tidak relevan kalau kita mempersoalkan penghapusan TNI yang diangkat di MPR, karena TNI itu pemerintah. Kalau dikatakan memang selama ini lebih tiga puluh tahun selalu kita mengatakan bahwa TNI *kan* tidak memilih dan tidak dipilih, jadi punya hak khusus. Kalau memilih *kan* dia punya senjata, nanti menggunakan senjatanya itu namanya tidak dewasa. Kalau yang punya senjata disuruh milih lalu pakai senjatanya itukan namanya anak kecil. Saya kira TNI kita bukan anak kecil. Jadi menurut saya, ya kalau dia mau dipilih dan memilih, ya silakan tinggalkan seperti pegawai negeri. Kalau dia mau jadi anggota partai politik mau memilih dan dipilih, tinggalkan pegawai negerinya. Jadi kalau memilih tidak usah maksudnya kalau mau dipilih.

Jadi menurut saya mari kita tata saja TNI kembali sebagai bagian daripada pemerintah, tugas khususnya ada, sebagai pribadi haknya tidak hilang. Kalau dia mau dipilih, silakan tinggalkan tugasnya sebagai TNI lalu ikut di dalam pemilihan umum. *Nah,* dengan demikian maka tadi dikatakan, diusulkan saya kira sepakat bahwa lalu DPR dengan Utusan Daerah atau Dewan Utusan Daerah saja yang ada di dalam MPR tetapi persoalan TNI tadi saya kira mungkin bisa ditata demikian.[2410]

Kemudian, Asnawi Latief dari F-PDU mengatakan sebagai berikut.

...saya masih tertarik pada soal pertahanan tadi, orang bilang di Timur Tengah itu yang bikin gejolak itu ARBI, di Indonesia ABRI katanya. Jadi ARBI sama ABRI ini ya bikin masalah *gitu* kira-kira, sekarang jadi TNI. TNI ini juga tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945. Jadi kalau tadi dinyatakan polisi tidak diatur, TNI juga *kagak* ada, yang ada adalah Angkatan Darat, Angkatan Udara, dan Angkatan Laut. Entah bagaimana tadinya *kok* seluruhnya di TNI *kan*. Dulu TNI itu Angkatan Darat, yang lain AURI, ALRI. Kalau di Amerika ada ARMY, ada NAVY, ada Air Force

[2410] *Ibid*., hlm. 135.

dan lain sebagainya. Saya sependapat yang akan datang itu perlu ditata oleh rakyat ini yang menata bukan tentara sebagai alat yang menata, tadi bilang secara *guyon*, tentara itu alat, tapi karena topi baja dia yang menikmati, karena di depan katanya, ini agak porno *dikit*. Saya senang sekali, saya terbawa tadi Pak, kelakar, biar suasana masuk Pak. Jadi saya setuju, jadi pertahanan ini diatur dan fraksi kami dari awal sudah menyatakan pada forum ini supaya diatur. *Heading* tentang pertahanan tidak mengatur tentara yang diatur bela negara. Itu memang perlu diatur belakangan, saya sependapat Pak. Termasuk juga TNI, apakah itu apakah namanya TNI dirubah jadi TNI Angkatan Darat, TNI Angkatan Udara, panjang sekali. Jadi terjemahkan susah sekali itu kalau bahasa Inggris. Jadi karena seluruhnya itu karena historis Pak Dirman itu TNI, jadi seluruhnya itu TNI. Tadinya TNI itu hanya dimiliki oleh Angkatan Darat sekarang dimiliki oleh dua angkatan yang lain.[2411]

Mengenai Dwi Fungsi TNI (ABRI), anggota F-PG, A. Hafiz Zawawi, memberikan pendapat sebagai berikut.

Saya ingin mengajak *flash back* sebentar Pak, kepada apa yang sudah dilakukan oleh MPR mengenai amendemen. Salah satu sebab utamanya ialah bahwa kita menganggap di masa lampau sentralisasi kekuasaan kepada pemerintah itu terlalu besar. Jadi apa yang disebut sebagai *executive heavy*. Dalam hal ini adalah kekuasaan yang seperti tak tersentuh dari lembaga kepresidenan, tak tersentuhnya lembaga kepresidenan ini salah satu sebabnya adalah apa yang pada masa lampau itu kita sebut sebagai dwi fungsi. Dwi fungsi ini, sebagaimana juga kita ketahui merupakan legitimasi dari keikutsertaan tentara di dalam politik dan bahkan kekuasaan. Jadi di masa lampau itu seolah-olah antara lembaga kepresidenan di satu pihak dan TNI atau ABRI di lain pihak itu seperti dua sisi dari satu mata uang.

Nah, oleh karena itu amendemen kita yang pertama mengatur kepada lembaga kepresidenan. Pada tahap selanjutnya tentu kita akan melakukan amendemen terhadap hal-hal yang juga akan merupakan penyeimbangan dari kekuasaan. *Nah,* saya tidak akan masuk terlalu dalam kepada hal itu tetapi yang justru saya ingin mintakan pendapat lebih lanjut kepada bapak-bapak adalah bahwa

[2411] *Ibid*., hlm. 135.

dalam suasana demokrasi, dalam suasana reformasi, kita *kan* sudah sependapat atau setidak-tidaknya *concern* saya, demokratisasi merupakan satu hal yang harus menjadi paradigma kita sekarang maupun di masa depan. *Nah,* oleh karena itu kita harus mencari satu, satu dasar di dalam Undang-Undang Dasar kita bahwa proses ini harus berlangsung.

Pengalaman di beberapa negara menunjukkan bahwa atau katakanlah setidak-tidaknya *text book* menunjukkan bahwa tentara dianggap identik dengan tidak adanya demokrasi. Kalau saya ingin mintakan pendapat, apakah perlu kita mengadakan amendemen di dalam Undang-Undang Dasar dan kita masukkan sekaligus ke dalam Bab XII yang dari sekarang sudah kita memberi rambu-rambu untuk mencegah terulangnya kembali keikutsertaan tentara di dalam politik. Oleh karena itu pula saya memandang dengan penuh curiga terhadap apa yang dikatakan tadi oleh Lemhannas bahwa Bab XII itu sebaiknya pembela negara itu bukan hanya terkait dengan masalah pertahanan tetapi masalah keamanan. Inilah sebetulnya *loop,* pangkal muasal daripada bagaimana keikutsertaan tentara di dalam politik. Bahwa keamanan sering diinterpretasikan bermacam-macam terlalu luas dan terlalu dalam. Jadi saya mohon satu penjelasan yang lebih lanjut mengenai usul bahwa sebaiknya dimasukkan pertahanan-keamanan dan bukan semata-mata pertahanan.[2412]

Menyangkut keberadaan Kepolisian Republik Indonesia (Polri), anggota PAH I dari F-PG, Rully Chairul Azwar berpandangan sebagai berikut.

Saya ingin masuk pada masalah kaitan dengan kekuasaan Presiden atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara. Memang di sini kelihatan polisi belum pernah, masuk rupanya dalam konstitusi kita ya. Selama ini polisi hanya diatur dalam undang-undang. Kira-kira konteksnya dengan Panglima tertinggi walaupun istilah itu tidak pernah, muncul di Undang-Undang Dasar maupun Penjelasan, tapi itu menjadi istilah yang sering kali dipakai dan menjadi wacana. Mungkin ini Tap MPR. Tap MPR dari jaman Presiden Soekarno sudah ada ini, Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, Pemimpin Besar Revolusi dan lain-lain menjadi istilah Panglima tertinggi

[2412] *Ibid*., hlm. 137-138.

ini bagaimana, penempatan dalam posisi TNI yang akan datang. Kita maklumi bahwa ada keinginan misalnya Presiden hanya menjadi panglima tertinggi pada saat perang saja misalnya ada seperti itu. Jadi masa damai itu di luar. Di luar kekuasaan Presiden untuk mengatur angkatan-angkatan dalam TNI itu. Apakah pikiran-pikiran yang sudah dikaji lebih jauh oleh baik Wantannas maupun Lemhannas dalam posisi Presiden sebagai kepala negara dan kekuasaan militer ini. Kira-kira bagaimana yang ideal menurut Bapak-Bapak sekalian.[2413]

Lebih lanjut, Rully mengemukakan pendapatnya mengenai polisi sebagai berikut.

Menurut saya, polisi dalam hal yang lain, polisi itu tidak bisa sepenuhnya ditaruh di tempat suprastruktur. Memang polisi itu terkait juga dengan masalah peradilan, saya pikir, karena unsur penyidikan dalam satu aspek dari pada peradilan itu, polisi ikut terlibat di situ. Jadi kita sekarang ingin mencoba untuk memandirikan hukum sehingga kita ingin bab tersendiri tentang peradilan, di mana kekuasaan kehakiman itu sebenarnya menyangkut masalah juga selain penyidikan, penuntutan, dan peradilan sendiri dan polisi terkait di sana, di satu sisi. Sisi lain polisi pun bagian daripada keamanan dan ketertiban nasional memang harus ada ketentuan mengenai Polri tersendiri nampaknya di sini.

Tadi saya dengar sudah ada pengkajian mengenai masalah Polri, tolong saya juga disampaikan sejauh mana kira-kira penempatan posisi Polri dalam pasal-pasal di undang-undang ini, yang pasti keduanya kita inginkan memang kalau bisa dia berada di luar kekuasaan eksekutif. Jadi Presiden sebagai kepala pemerintahan itu kita pisahkan nanti secara lebih tegas memang dengan Presiden sebagai kepala negara sehingga baik posisi Jaksa Agung, Bank Indonesia, dan beberapa yang sudah dipikirkan termasuk juga Polisi Republik Indonesia dan TNI. Apa memang tepatnya di luar eksekutif tetapi di bawah kepala negara karena ada konsekuensinya memang kita harus atur nanti dalam kaitan dengan kekuasaan pemerintahan. Dia tidak bisa dipakai atau jadi alat pemerintah, alat kekuasaan pemerintah walaupun masih Presiden yang menjadi

[2413] *Ibid*., hlm. 138-139.

komandan tertingginya.[2414]

Mengenai peran warga negara dalam sistem pertahanan, I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP berpendapat bahwa harus dipisahkan antara komponen utama pertahanan yang berperang, dengan masyarakat sipil. Karena menurutnya, hak masyarakat sipil yang diterjunkan di medan pertempuran berbeda dengan hak tentara.

> ...kalau soal pertahanan itu dikatakan sebagai tanggung jawab seluruh warga negara. Saya kira dalam konteks pergaulan internasional kita nanti kita akan banyak terjebak dalam soal itu, karena jangan lupa kita sudah menandatangani konvensi Jenewa 1949 dan konvensi Den Haag 1907 di mana di situ dalam kaitan dengan pertahanan itu. Itu secara tegas dianut yang namanya *distinction principal*, prinsip pembedaan.
>
> *Nah,* dalam prinsip pembedaan itu secara tegas pula dipisahkan yang mana disebut sebagai *combatan* dan yang mana disebut *civilian. Civilian* yang berperan *combatant,* itu tidak akan mendapatkan perlindungan menurut konvensi Jenewa tahun 1949. Dan *combatant* yang melakukan pelanggaran terhadap civilian ya kasus yang sekarang ini terjadi di Timtim itu.
>
> Oleh karena itu konsep ini secara mendasar saya agak kurang setuju kalau secara tegas dikatakan bahwa tanggung jawab keamanan itu adalah setiap warga negara. Karena nanti ada ketentuan yang bersamaan yang mewajibkan kita itu iya *common article* dari empat konvensi Jenewa dan dari keempat konvensi Jenewa itu yang menentukan bahwa dalam rangka penghormatan terhadap konvensi kita harus secara tegas membuat ketentuan yang membedakan antara *civilian* dan *combatant* ini. Sehingga tidak dimungkinkan lahirnya, tiba-tiba kita sudah dituduh sebagai penjahat perang padahal menurut hukum nasional itu bukan kejahatan. Ini *kan* terjadi pertentangan antara hukum nasional dan hukum internasional nantinya khususnya konvensi Jenewa. Apalagi nanti dengan ide pembentukan *International Criminal Court*, jangan-jangan kita terjebak kesitu lagi.[2415]

Selanjutnya Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP

[2414] *Ibid*., hlm. 139.
[2415] *Ibid*., hlm. 143.

mengajukan pertanyaan terkait dengan pengaturan tentang TNI dalam konstitusi sebagai berikut

> ...sesungguhnya menjadi pertanyaan besar bagi saya, apa latar belakangnya, apakah memang baik Lemhannas maupun Wantannas ini tidak menghendaki TNI diatur dalam konstitusi kita.[2416]

Lebih lanjut Lukman Hakim Saifuddin mempertanyakan tentang perubahan pertahanan negara menjadi keamanan nasional. Berikut pertanyaannya.

> ...menyangkut ya perubahan pertahanan negara menjadi keamanan nasional. *Ya* hampir sama dengan tadi Pak Hafiz tadi itu. Jadi apakah perubahan kata ini konsekuensinya kemudian adalah menurut pemahaman saya justru menyimpang dari paradigma baru ABRI yang... Jadi kata keamanan, pertahanan itu menjadi keamanan, itu *kan*. Kemudian TNI bisa masuk kepada seluruh sektor kehidupan. Jadi ini, apakah, ya ingin klarifikasi lebih jauh, penjelasan lebih jauh, tentang perubahan nama.[2417]

Terkait dengan sejumlah pertanyaan dan pernyataan yang telah disampaikan oleh beberapa anggota PAH I diatas, Purnomo Yusgiantoro selaku pembicara dari Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhanas) memberikan tanggapannya mengenai adanya kemungkinan *Joint Chief of Staff* dalam struktur TNI, sebagai berikut.

> Pertama kepada Pak Soedijarto. Sistem di US dan sistem di negara lain. Kami ingin sedikit menyampaikan bahwa *the foreign policy* US itu memang didominasi oleh *Secretary of State* di mana itu dimotori oleh menteri luar negerinya. Di mana *policy-policy* dari *armed forces* nya itu mengikuti *policy* dari *foreign affairs* begitu. ada beberapa negara yang mereka itu seimbang antara *policy* dari *armed forces* dan *policy* dari *foreign affairs* begitu.
>
> *Nah,* contoh yang tadi bapak sampaikan di US, itu memang kemudian memberikan pengaruh yang kuat bahwa peranan daripada *National Security Council*, sehingga di sini bahwa peranan TNI itu tadi disampaikan bahwa di US memang ada *Joint Chief of Staff*. Lalu pertanyaannya kenapa *kok nggak* dianut di Indonesia? Di Indonesia saya kira agak

[2416] *Ibid*., hlm. 147.
[2417] *Ibid*., hlm. 148.

sedikit berbeda karena dalam rangka keamanan nasional mereka itu memang daerah-daerah mereka harus di-*cover* itu tidak di US di domestik, kebanyakan justru di luar US dibandingkan dengan kita sekarang potensi ancaman itu justru kita lihat ke depan ini lebih banyak pembusukan ke dalam jadi lebih banyak dia itu sifatnya non fisik dan non teritorial begitu. Jadi ini memang agak berbeda kalau di US punya *National Security Council*.

Tadi bapak juga sebut di sini punya Wanhamkamnas dulunya, sekarang jadi Wantannas yang mungkin *scope*-nya sudah berubah. Juga di sana ada yang dinamakan *National Defence College* (NDC). NDC ini banyak persepsi disamakan dengan Lemhannas. Orang selalu mengatakan Lemhannas itu NDC-nya Indonesia, di mana Gubernurnya dari militer wagubnya dari sipil. Saya orang sipil Pak, sampai teman saya sebelah ini dulu temen sekelas saya, Pak Tarigan bilang: "Pak Purnomo ini orang sipil tapi terkena getahnya juga, ini duduk di antara militer-militer", begitu tadi.

Jadi ada persamaan dalam struktur bahwa di sana juga Gubernur daripada NDC itu dari militer, Wagubnya itu juga orang sipil. Di Indonesia juga sama. Tetapi yang lain Pak dan ini prinsip, bahwa Lembaga Ketahanan Nasional itu bukan lembaga militer Pak. Di antara para pakar-pakar kami banyak yang widyaiswara sipil. *The bad news is* untuk bisa tinggal di Lemhannas mereka tidak bisa *expected* untuk mendapatkan *good reward gitu* Pak. Jadi yang kita harapkan hanya dedikasinya tinggi. *It is a good news, and it is a bad news.* Saya harus sampaikan kepada Bapak-Bapak sebagai wakil rakyat kenapa dedikasinya demikian tinggi? Kami Pak, uang rapat itu masih ada yang Rp.15.000,per-rapat *and that's true today*. Jadi di samping kita itu adalah Lembaga Ketahanan Nasional bukan lembaga militer, saya boleh katakan sebagai pimpinan di Lemhannas bahwa kita mempunyai dedikasi yang cukup tinggi. Kita tidak punya banyak *reward* Pak di Lemhannas. Apa yang kita harapkan tidak ada dari segi *reward,* begitu Pak. [2418]

Lebih lanjut, Purnomo memberi ulasan tentang pernyataan yang diajukan oleh Gregorius Seto Harianto sebagai berikut.

Kemudian untuk Pak Seto mengenai sub TNI itu bagian dari supra *structure* ataukah TNI itu tidak bagian dari

[2418] *Ibid*., hlm. 152-153.

supra *structure*. Saya kira itu berpulang pada kita semua. Sistem mana yang mau dipakai. Saya kira ini ada kaitannya dengan Pasal 10 bahwa:

"Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara." ...kami tidak dan belum mengusulkan bahwa itu juga terhadap polisi, karena di dalam Pasal 10 itu sebetulnya *spirit* nya adalah Presiden sebagai kepala negara bukan sebagai kepala pemerintahan. Kalau Presiden sebagai kepala pemerintahan, memang kemudian angkatan darat, laut, udara itu bagian dari supra *structure* yang seperti tadi diusulkan oleh Bapak Seto Harianto. Jadi *decision* ini tergantung dari kita, sistem mana yang akan kita anut. Jadi kita di Lemhannas melihat bahwa sebetulnya itu berpulang kepada *what we really want to go gitu.* Bukan ini adalah konsep kami itu konsep... tidak. Karena ini memang satu hal yang mesti dibahas kami belum pada posisi pada saat ini untuk menyampaikan apakah polisi juga berada di dalam Pasal 10, karena kami masih membahas, sekarang perubahan dari Undang-Undang Nomor 28 tahun 1997 tentang Kepolisian. Apakah polisi itu bagian dari supra *structure* ataukah polisi itu adalah juga seperti angkatan-angkatan lain baik di bawah daripada kepala negara. Kami masih membahas sekarang dan pembahasnya akan intensif.[2419]

Berkenaan dengan usulan pertahanan negara menjadi keamanan negara, Purnomo mengatakan sebagai berikut.

...mengenai masalah di Bab XII kenapa kami mengusulkan mengenai keamanan nasional. Tampaknya ada suatu kecurigaan jangan-jangan ini suatu rekayasa dari Lemhannas. Tidak Pak. Di dalam *introduction* kami, kami sudah sampaikan bahwa kalau kita membahas Undang-Undang Dasar 1945 amendemen dan itu merupakan suatu fundamental daripada konstitusi kita itu harus dilakukan dengan jujur, bersih tidak boleh ada kepentingan-kepentingan golongan. *That is really very very basic point* yang kita mesti cermati. *Nah,* pertanyaannya mengapa *kok* sekarang diusulkan keamanan nasional. Jadi di dalam pengembangan konsepsi kita mengenai ketahanan nasional, itu kalau di*peres* kalau kita *peres* itu isinya dua konsep "*jah*" kesejahteraan dan konsep "kam" keamanan.

Nah, konsep "kam" ini sudah tercermin di dalam Bab

[2419] *Ibid*., hlm. 154

XII kita. Di dalam Undang-Undang Dasar kita, yang kita usulkan bukan pertahanan negara tapi keamanan negara. Kesejahteraan itu tercermin di dalam Bab XIV. Jadi sebetulnya ini sudah merupakan suatu yang *in line* dengan pemikiran Lemhannas.

Seandainya pertahanan negara itu diganti dengan keamanan negara, karena kalau kita bicara keamanan negara kita itu berbicara pada scope yang luas. Keamanan negara itu tidak hanya kamdagri saja. *It is not the security for public sector*. Bukan. Kalau kita bicara keamanan itu juga bicara kamdagri juga bicara keamanan dalam *scope* yang luas. Dalam potensi ancaman yang ancamannya bisa teritorial non teritorial, bisa fisik dan non fisik. Justru kita menginginkan ini mempunyai cakupan yang lebih luas karena ini adalah nilai-nilai dasar. Undang-Undang Dasar itu adalah landasan konstitusional yang paling tinggi.

Nah, penjabarannya, operasionalnya nanti bisa di dalam undang-undang yang sedang sekarang kita kembangkan yaitu Undang-Undang Nomor 20 dan Undang-Undang Nomor 28. Jadi usulan kami di dalam Bab XII kenapa Pertahanan Negara itu diganti Keamanan Negara, itu hanya semata-mata melihat bahwa keamanan itu nantinya bisa mencakup hal-hal yang lebih luas tidak hanya pertahanan, tetapi juga keamanan dalam arti yang sempit, juga keamanan dalam arti yang luas.[2420]

Menyangkut keberadaan Polri dan TNI, Purnomo memberi tanggapan balik sebagai berikut.

Posisi TNI dan Polri dalam amendemen Pasal 30 Bab XII. Pak Rully, sekarang kita sedang menggodok Undang-Undang 28 Tahun 1997 dan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 20. Kita memang sekarang lagi mengkaji Polri itu tempatnya di mana. Kalau dulu Polri itu adalah bersama-sama TNI kemudian sekarang *shifting* ke Dephan. Itu bukan berarti Polri itu akan menjadi bagian dari supra *structure*. Sebelum dia mandiri itu memang Polri di*cantol*-kan dulu di Dephan sementara ini, sambil aturan-aturan mainnya itu dibuat *gitu*.

Nah, sementara aturan-aturan mainnya belum dibuat, sedang dibuat, sedang diproses Polri itu di*cantol*- kan di dalam Dephan. Tapi ke depan seperti saya katakan di dalam kita sendiri Pak, di dalam kita sendiri itu ya, terjadi suatu

[2420] *Ibid*., hlm. 155.

> interaksi antara teman-teman ini untuk mendiskusikan posisi Polri ini. Apakah posisi Polri ini di bawah Presiden sebagai Kepala Negara ataukah Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Itu pun masih kita perdebatkan. [2421]

Penjelasan tambahan terkait dengan pertanyaan dan pernyataan yang diajukan oleh anggota PAH I diatas, disampaikan pula oleh Arifin Tarigan dari Wantanas. Berkenaan dengan kepala staf gabungan bertindak sebagai sebagai Panglima TNI, Arifin mengatakan sebagai berikut.

> Lalu kepala Staf Gabungan, apalah nama, karena kalau Kepala Staf Gabungan pun kalau bertindak sebagai Panglima TNI, *toh* sama, jadi kalau Panglima TNI-pun dibuat ada Panglima, *invisible* Panglima. Juga akan sama, kira-kira begitu. Wantannas adalah NSC Indonesia menurut versi Indonesia, sesudah kami panggil dari seluruh atase pertahanan yang ada di Jakarta, ternyata tidak ada satu negara pun yang sama NSC-nya. Ada yang berbentuk institusi, ada yang satu fungsi yang dititipkan di kantor Presiden, yang jelas NSC itu adalah *security advisor to the President*, kita seperti ini, apakah yang akan datang bagaimana, itu yang saya dengar dengan Komisi I kemarin. Silakan saja mau dibubarkan terserah mereka itu Lemhannas, yang punya-*kan* Bapak-Bapak semua, kira-kira begitu. Kita cari ladang lainlah untuk *macul*, kira-kira begitu...[2422]

Menyangkut TNI sebagai struktur di luar struktur pemerintah, Arifin berpendapat sebagai berikut.

> TNI sebagai struktur di luar struktur Pemerintah. Saya melihat TNI itu alat negara, bukan alat pemerintah. Dia adalah kedaulatan alat negara. Jadi saya bingung sekarang ini kalau ada di bis kota, ada *grafiti* anti TNI, ini bangsa saya ini mau dibawa kemana, jadi anti negara. Kalau pemerintah boleh, itu *kan* politisi dan pemerintah ganti lagi, kita sudah selama tiga puluh tahun sulit membedakan antara pemerintah dan negara...[2423]

Sedangkan mengenai kedudukan Polri, Arifin Tarigan menjelaskannya sebagai berikut.

> ...bagaimana seharusnya posisi TNI dan Polri? Itu

[2421] *Ibid*., hlm. 157.
[2422] *Ibid*., hlm. 161.
[2423] *Ibid*.

> dipisahkan. Polisi-polisi, tentara-tentara, dua hal ini berbeda. Kita cenderung melihat polisi itu kewilayahan, *public service*, penegak hukum. Sekarang masih belum. Kita lihat sesudah kita sarankan untuk dipisahkan, masih cenderung kekuasaan polisi yang tetap. Kekuasaan polisi yang bersifat militeristis, vertikal hierarkis, komando, terjadi di sana.[2424]

Pembahasan dilanjutkan pada rapat dengar pendapat antara PAH I BP MPR dengan Kepala Kepolisian RI (Polri) pada keesokan harinya, pada Rapat PAH I BP MPR ke-16, 18 Februari 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan dihadiri oleh 26 orang anggota PAH I. Rapat berlangsung mulai pukul 09.00 WIB di ruang GBHN. Kapolri, Roesdihardjo menjelaskan bahwa meskipun kepolisian sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian RI, status dan kedudukan Polri secara lembaga masih terombang-ambing dalam kelembagaan negara. Dengan demikian menurut Roesdihardjo, keberadaan Kepolisian secara lembaga terkait dengan status dan kedudukan Polri dalam sistem ketatanegaraan RI, harus diatur secara eksplisit dalam UUD 1945.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945, lembaga Kepolisian Republik Indonesia belum diatur secara eksplisit. Walaupun, ketentuan tentang Polri sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28/1997 tentang Kepolisian Republik Indonesia sebagai perubahan dari Undang-Undang Nomor 13/1961. Selama ini ketentuan tentang status dan kedudukan Polri terombang-ambing dalam kelembagaan pemerintahan negara. Oleh karena itu, perlu diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar 1945.[2425]

Lebih lanjut, selengkapnya penjelasan dari Kapolri sebagai berikut.

> Sejalan dengan proses reformasi nasional, telah lahir berbagai Ketetapan MPR yang menjadi landasan dan arah reformasi. Diantaranya adalah, Ketetapan MPR Nomor X/ MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan

[2424] *Ibid*., hlm. 162.
[2425] *Ibid*., hlm. 171.

Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara dan menjadi acuan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 tentang Langkah-Langkah Kebijakan Dalam Rangka Pemisahan Polri dari ABRI yang selanjutnya menjadi landasan formal bagi reformasi Polri. Instruksi Presiden RI di atas ditujukan kepada Menteri, ditujukan kepada Menteri Pertahanan/ Keamanan/Panglima ABRI untuk:

Kesatu, segera menyiapkan pembaharuan Undang-Undang Nomor 20/1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Hankamneg RI dan Undang-Undang Nomor 28/1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan undang-undang maupun peraturan lainnya yang terkait.

Kedua, secara bertahap mulai mengambil langkah-langkah perlunya dalam rangka reformasi Polri dengan menempatkan sistem dan penyelenggaraan pembinaan kekuatan dan operasional Polri dan Departemen Hankam.

Ketiga, menyelenggarakan segala kegiatan dan upaya untuk menciptakan kondisi yang menunjang pelaksanaan proses dimaksud di atas.

Keempat, memasyarakatkan penggunaan istilah TNI untuk menggantikan istilah ABRI.[2426]

Berdasarkan instruksi tersebut maka pada tanggal 1 April 1999, sistem dan penyelenggaraan pembinaan kekuatan dan operasional Polri dialihkan ke Dep. Hankam. Dan selanjutnya menjadi titik awal dimulainya proses reformasi Polri secara menyeluruh menuju Polri yang profesional dan mandiri, serta sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat.

Hapusnya Dep. Hankam dalam kabinet Persatuan Nasional dengan munculnya Departemen Pertahanan tanpa Kam membuktikan bahwa pola pikir yang menyatukan masalah Han dan Kam dalam operasionalnya sudah perlu di*reform* dengan memisahkan fungsi Han dan kam tersebut. Dengan demikian, Polri sebagai ujung tombak dalam penanganan Kamdagri, sudah saatnya untuk diberi otonomi yang lebih luas sesuai dengan fungsi, peranan, dan tugas pokoknya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Supaya Polri lebih kuat kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan RI maka diperlukan Polri tercantum di dalam pasal-pasal

[2426] *Ibid*., hlm. 172.

amendemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945.[2427]

Fungsi, kedudukan, tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia:

Pertama : Hakekat fungsi kepolisian. Fungsi kepolisian adalah fungsi penegakan hukum dalam rangka menjamin tertib dan tegaknya hukum dan keamanan serta ketertiban masyarakat.

Kedua : Fungsi kepolisian dalam dimensi yuridis:

Pertama : Fungsi kepolisian umum. Fungsi kepolisian umum merupakan bagian dari administrasi negara, dengan demikian melekat pula fungsi-fungsi utama administrasi negara yang meliputi:

1) Fungsi pengaturan;
2) Fungsi perijinan;
3) Fungsi pelaksanaan tugas pokok;
4) Fungsi pengelolaan pemilikan negara yang dipercayakan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia;
5) Fungsi pengawasan pelaksanaan tugas pokok;
6) Fungsi penyelesaian perselisihan yaitu yang bukan kompetensi pengadilan

Kedua : Fungsi kepolisian khusus, merupakan tugas administrasi khusus sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya, dibedakan atas fungsi kepolisian yudikatif ya ini khusus mengawasi atau menegakkan tindakan-tindakan yudikatif. Kedua fungsi kepolisian administratif, yakni khusus mengawasi atau menegakkan tindakan-tindakan administratif.

Ketiga : Fungsi kepolisian dalam dimensi sosiologis. Fungsi kepolisian yang diemban, oleh badan-badan yang secara swakarsa dibentuk, tumbuh, dan berkembang dalam masyarakat.

Perkembangan kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia:

1. Pada awal berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia berada dalam lingkungan Kementerian Dalam Negeri sebagai suatu jawatan Kepolisian. Hal

[2427] *Ibid*.

tersebut dapat dimaklumi karena masih dalam suasana transisi di mana pada jaman penjajahan Belanda, administrasi kepolisian dilaksanakan oleh Departemen *van binnenlandsch bestuur* atau Departemen Dalam Negeri.

2. Sejak 1 Juli 1946 atau kita kenal sebagai hari Bhayangkara, melalui Penetapan Pemerintah Nomor 11 s.d. 46 berkedudukan langsung di bawah Perdana Menteri.
3. Melalui penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1949 di bawah pimpinan Menteri Pertahanan.
4. Pada Tahun 1950 dalam konstitusi Republik Indonesia tentang kebutuhan akan adanya undang-undang tersendiri, ini 1950 maksudnya RIS, mengatur alat kepolisian, kekuasaan kepolisian yang perwujudan dalam kedudukan kepolisian berupa Kementerian Kepolisian.
5. Selanjutnya pada Ketetapan MPR Sementera RI Nomor XI/MPR/1960 tanggal 3 Desember 1960 tentang Garis-garis Pola Pembangunan Nasional Sementara Berencana Tahap I yaitu tahun 1961 sampai 1969, angka 54 Ayat C sub 1404, yang berbunyi antara lain: Angkatan Bersenjata kita terdiri atas Angkatan Perang Republik Indonesia dan Polisi Negara. Sudah menjadi suatu kelaziman bahwa pertahanan nasional adalah tugas pokok ABRI, dan keamanan dalam negeri adalah tugas pokok Polisi Negara.
6. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia pada Pasal 8 Ayat (1) dinyatakan dengan tegas bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Walaupun dalam Ayat (2) berbunyi "Dalam menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Presiden dibantu Menteri dan Panglima", namun pokok pikiran yang terkandung di dalam pasal ini adalah Presiden pemegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Di dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak terdapat satu pasal pun yang mengatur tentang Kedudukan

Kepolisian Negara Republik Indonesia. Namun Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan 6 lembaga negara sebagai berikut:

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat

(2) Presiden

(3) Dewan Perwakilan Rakyat

(4) Dewan Pertimbangan Agung

(5) Mahkamah Agung dan

(6) Badan Pemeriksa Keuangan.

Ini berarti, jika terdapat lembaga-lembaga lainnya yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945 maka lembaga itu termasuk dalam organisasi pemerintah yang disebut sebagai lembaga pemerintah *(regerings organen)* dan lembaga-lembaga adminsitrasi negara *(adminitratief organen).*[2428]

Tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pola perumusan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan lingkup;

1. Melaksanakan fungsi kepolisian umum baik bidang preventif maupun represif.
2. Melaksanakan penyelidikan, penyidikan dan koordinasi serta pengawasan terhadap penyidik Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 dan perundang-undangan lainnya.
3. Membina dan mengawasi fungsi kepolisian khusus yang diemban oleh alat atau badan pemerintah yang mempunyai kewenangan kepolisian terbatas.
4. Membina kemampuan dan kekuatan serta fungsi penertiban dan penyelamatan masyarakat dalam rangka mengembangkan sistem Kamtibmas yang bersifat swakarsa.
5. Melaksanakan fungsi sebagai kekuatan Hankamneg dan sosial politik.
6. Melaksanakan tugas lain yang dibebankan oleh

[2428] *Ibid*., hlm. 172-173.

peraturan perundang-undangan.[2429]

Sumber kewenangan.

Dalam menjalankan pemerintahan, Presiden sebagai Mandataris MPR mendelegasikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga pemerintahan berupa kewenangan-kewenangan. Salah satu kewenangan adalah kewenangan menyelenggarakan fungsi kepolisian yaitu penegakan hukum dalam rangka menjamin tertib hukum dan terbinanya ketentraman masyarakat.

Ruang lingkup kewenangan.

Lingkup kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dibatasi oleh lingkungan kuasa hukum berdasarkan:

1. Lingkungan kuasa soal-soal atau *zaken gebied* yang termasuk kompetensi hukum publik.
2. Lingkungan kuasa orang atau *personen gebied* yang terjangkau oleh ketentuan perundang-undangan yang mengatur hukum acara atau prosedur dilakukan tindakan kepolisian.
3. Lingkungan kuasa tempat atau ruang atau *ruinte gebied* yakni lingkup berlakunya hukum nasional publik dan hukum internasional publik serta hukum adat di suatu daerah atau wilayah atau lokasi tertentu.
4. Lingkungan kuasa waktu, yakni lingkup batas waktu yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang tentang Kepolisian dan ketentuan daluarsa masalah tertentu.[2430]

Bentuk-bentuk wewenang Kepolisian Republik Indonesia.

Secara universal dikelompokkan dalam tugas kepolisian *preventive* dan tugas kepolisian represif, baik yang bersifat non yustisial maupun yustisial. Tugas kepolisian preventif dan represif non yustisial, dilaksanakan oleh seluruh anggota kepolisian negara, dengan sendirinya memiliki wewenang umum kepolisian. Tugas kepolisian represif yustisial dilaksanakan oleh anggota Kepolisian Negara Indonesia yang karena jabatannya diberikan wewenang khusus kepolisian di bidang penyidikan yang diatur dalam

[2429] *Ibid*., hlm. 174.
[2430] *Ibid*.

> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Secara konstitusional, tugas dan wewenang tersebut di atas diatur dalam Pasal 13 sampai dengan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 28/1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.[2431]
>
> Pemegang Kekuasaan Tertinggi Polri dalam Undang-Undang Dasar.
>
> Undang-undang Nomor 28 tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 8 Ayat (1) menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 10 dinyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Hankamneg Pasal 35 Ayat (2) dinyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Tentara Nasional Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dari ketiga undang-undang tersebut di atas, dapat dilihat bahwa Presiden RI memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara RI dan Angkatan Perang. Dengan demikian, sudah sewajarnya apabila Kepolisian Negara Republik Indonesia dimasukkan ke dalam amendemen Pasal 10 Undang-Undang Dasar 1945 sehingga menjadi seimbang antara TNI dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.[2432]

Terkait dengan pengaturan ketentuan pertahanan dan keamanan, Roesdihardjo mengusulkan sebagai berikut.

> Dalam rangka amendemen Undang-Undang Dasar 1945, untuk mencantumkan materi kepolisian Republik Indonesia, maka bisa ditempatkan pada beberapa alternatif; alternatif pertama, ditempatkan pada Bab III tentang Kekuasaan Negara dengan dibuatkan pasal tersendiri; alternatif kedua, pada bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman dibuat pasal tersendiri bersama-sama dengan Kejaksaan Agung; alternatif ketiga, dibuat bab tersendiri yang mengatur tentang Keamanan Negara atau Keamanan Dalam Negeri atau dalam bab Penegakan hukum. Hal ini saya utarakan sejalan dengan saran dari Wanhankamnas di mana di dalam derap Wanhankamnas, diadakan pasal

[2431] *Ibid*., hlm. 174-175.
[2432] *Ibid*. hlm. 175.

tersendiri yaitu Pasal 39. Akan kami aturkan nanti.[2433]

1. Dalam rangka amendemen Undang-Undang Dasar 1945, untuk mencantumkan materi Kepolisian Republik Indonesia maka bisa ditempatkan pada beberapa alternatif: Alternatif pertama, ditempatkan pada Bab III tentang Kekuasaan Negara dengan dibuatkan pasal tersendiri; Alternatif kedua, pada Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman dibuat pasal tersendiri bersama-sama dengan Kejaksaan Agung; Alternatif ketiga, dibuat bab tersendiri yang mengatur tentang Keamanan Negara atau Keamanan Dalam Negeri atau dalam Bab Penegakan Hukum. Hal ini saya utarakan sejalan dengan saran dari Wantannas di mana di dalam *draft* Wantannas, diadakan pasal tersendiri yaitu Pasal 39. Akan kami aturkan nanti.
2. Saran kedua, perlu adanya perubahan dalam amendemen Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 10 yang mencantumkan kedudukan Kepolisian Republik Indonesia dengan isi sebagai berikut;

   Pasal 10 Undang-Undang Dasar 1945 amendemen;

   "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia."

   Kemudian penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Dasar 1945. Semula disatukan pada Pasal-Pasal 10, 11, 12, 13, 14 dan 15 yang berbunyi: "kekuasaan presiden dalam pasal-pasal ini ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara" dirubah menjadi penjelasan Pasal 10 : "peran utama dari TNI di bidang pemerintahan diwujudkan dalam tugas pokoknya berupa melakukan pertahanan nasional terhadap segala macam bahaya yang datang dari luar, sedangkan terhadap segala macam bahaya yang datangnya dari dalam merupakan fungsi pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang kedua-duanya bertanggung jawab kepada Presiden sebagai Kepala Pemerintahan."
3. Saran ketiga, agar MPR mencabut Ketetapan Majelis

[2433] *Ibid.,* hlm. 9.

> Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor II/ MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Sementara Berencana Tahapan I Tahun 1961-1969 dan mengeluarkan Ketetapan MPR yang baru untuk mengatur kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia.[2434]

Rapat dengar pendapat yang dilakukan antara PAH I BP MPR dan Kepolisian yang membahas mengenai peran dan kedudukan Polri dalam ketatanegaraan tersebut mengundang berbagai tanggapan dari para anggota PAH I. Para anggota PAH I berusaha menggali dari jajaran kepolisian sendiri mengenai hal-hal normatif yang seharusnya diperankan oleh Polri di tengah masyarakat serta realitas yang selama ini terjadi, khususnya terkait dengan telah dipisahnya struktur kelembagaan Polri dari strukutr TNI. Mengenai pemisahan struktur kelembagaan antara TNI dan Polri, Anggota PAH I dari F-PDIP, Sutjipno mengatakan sebagai berikut.

> Polisi itu mempunyai habitat banyak. Kalau habitatnya ada enam, ini habitatnya dulu, ada habitat *diplomacie, defencie, financil, justicie, police* tapi *cie* bukan *tie* Belanda, tolong ya Pak, itu *Policie in negatieve zin* itu adalah Polri, polisi kita ini. Saya dulu waktu aktifnya begitu. Tapi pada *Policie* yang *inpositieve zin* itu *bestuur*. *Bestuur*. *Nah,* di sini nampak bahwa habitat polisi itu ada dibeberapa tempat begitu ya. Jadi kalau fungsi utamanya itu adalah represif preventif sama *preemptive*, maka di dunia *represif* dia masuk pada habitat yustisi makanya represif yustisiil begitu ya. Tapi dalam *Policie inpositieve zin* itu Polisi masuk dalam *bestuur* ya kalau dia melakukan *social enginering*, meliputi *social, development and law enginering* dan sebagainya dan sebagainya. Jadi memang habitat polisi ini banyak, tapi di dalam Undang-Undang Dasar tidak disebut memang itu, tidak disebut, sama sekali tidak disebut, yang ada di sana adalah kekuasaan kehakiman. Padahal kehakiman itu berjalan kalau ada suatu sistem. Salah satu sistemnya adalah *Criminal Justice System*. *Criminal justice System* itu meliputi lima tahap tonggak proses atau prosesualnya begitu. Mulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan,

[2434] *Ibid*.

peradilan dan pemasyarakatan. Dari sekian *proses yustisiil* ini saya kira, tidak bisa dikesampingkan begitu saja kalau tidak jelas siapa tonggak-tonggak prosesnya di dalamnya begitu.

Nah, yang kedua, saya mau ingatkan karena saya juga melakukan pendekatan sistem. Ada ungkapan yang mengatakan *one each a part of the other not in the size of organization but in the sense of system*. Jadi kalau polisi di bawah Depdagri, dan pernah, di situ dulu tapi struktural. Tetapi sekarang masih dia *gitu*. Sekarang masih *safe* di bawah Depdagri *but not in size of organization, but in the sense of system* sebagai *bestuur* tadi itu. Ini yang perlu diketahui. Tapi polisi juga, dulu pernah, menjadi *a hulp magistraat*, bagian daripada Kejaksaan Agung, khusus mengenai represife policie begitu. *Nah,* itu dia juga begitu. Dia adalah *part* daripada Kejaksaan Agung atau penuntutan, tapi bukan sebagai *organization* tapi *in the sense of system*. *Nah,* begitulah kehidupan polisi itu sebetulnya di dalam melaksanakan fungsi-fungsi pada habitat-habitat yang bermacam-macam itu tadi.

Habitat yang ketiga dalam dunia diplomasi adalah kita berada bagian integral dari interpol. Itu juga perlu diwaspadai. Dan habitat yang keempat, tolong ini hati-hati, ini kalau keliru bacanya bisa keliru juga. Itu bahwa polisi ini satu-satunya di dunia, di bulatan bumi ini yang pernah, menentang Konvensi Jenewa. Ini tolong dicatat ini Pak ya. Mengapa dia apa namanya menentang Konvensi Jenewa, karena waktu tentara pendudukan masuk di Republik ini, dia tidak berada di kota ya tidak berada di kota, tidak bekerja sama atau *cooperative* dengan penjajah, tapi dia angkat senjata melawan musuh. Oleh karena itu dia pada saat itu dia *combatant*, ini jangan pernah, lupa ya. Jadi sejarah Republik hitam putih bisa diperiksa di kesejarahan ABRI sana bahwa dia *combatan*. Namun *combatan* yang timbul pada saat Republik lahir ini, bukan dengan maksud polisi menjadi militer begitu. *Nah,* ini yang kemudian kita diintegrasikan menjadi militer menjadi sama dan sebangun yang keliru total.

Waktu saya masih kolonel, saya ingatkan pada para jenderal-jenderal waktu itu. Bukan Jenderal Polisi Pak. Yang saya ingatkan, Jenderal Angkatan Darat, Laut dan Udara ya terus terang saya masih Kolonel. Saya bilang pada beliau, Pak, bapak-bapak ini keliru menterjemahkan integrasi

> ABRI di mana polisi masuk didalamnya, mengapa? Karena integrasi itu mempunyai makna *integraal differensial*. Ini tolong dicatat. Bukan sama dan sebangun. Itu sebetulnya maknanya. Sehingga tidak bermaksud polisi itu menjadi militer waktu itu ya. Tapi akhirnya *nggladrah,* kebablasan. Bahkan dikooptasi *gitu* ya. Akhirnya polisi seperti menjadi militer. Yang anehnya polisinya kesenangan. *Nah,* ini yang saya sedih, polisinya kesenangan ya, sehingga waktu itu semua naskah, semua prosedur semua apapun itu militeristis. Sampai proses manajemen saja *military management*, *intelligence*-nya juga *military intelligence* bukan *police intelligence.*[2435]

Terkait hal tersebut, Baharuddin Aritonang dari F-PG mengajukan tanggapan sebagai berikut.

> Saya dari kemarin itu dua kali saya menginterupsi, kalau kita mengundang Bapak-Bapak itu kesini dengar pendapat dalam konteks memperkaya pikiran kita untuk menyempurnakan Undang-Undang Dasar yang kita rencanakan, yang kita persiapkan karena itu saya tidak berpretensi untuk menceramahi pihak tamu, saya berpretensi justru untuk menerima ceramah dari beliau-beliau. Jadi mohon maaf ini dan mohon maaf Pak Kapolri dan staf saya, bahkan saya katakan ilmu kita ini tinggi tapi sering kita lupa pada hal-hal yang rendah karena itu saya dua kali menginterupsi, ini saya bertanya fungsi saya ini sebenarnya bertanya untuk memperkaya saya.
> Silakan Bapak-Bapak menceramahi nanti dan waktu lebih banyak kita serahkan pada beliau-beliau...[2436]

Lebih lanjut Baharuddin Aritonang mengatakan sebagai berikut..

> ...pertanyaan saya begini, sederhana saja jika jaman Belanda misalnya sudah tahu kita ada Polisi, fungsinya jelas, tapi kemudian ketika Republik juga berdiri jelas bahkan saya melihat usulan yang dari Pak Kapolri dan staf ajukan ini pas sekali yang saya bayangkan, saya pikirkan, tetapi ketika saya baca-baca di risalah Badan BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan) dan BPKI saya coba renungkan, barangkali saya tidak masuk ke materi itu karena memang belum sampai ke situ, *kok* tidak ada, dimana sih hilangnya itu, kalimat Kepolisian Negara itu

[2435] *Ibid*., hlm. 177-178.
[2436] *Ibid*., hlm. 181.

tidak tercantum baik di Pasal 10 maupun barangkali juga Pasal 30 nanti pembelaan negara, atau barangkali juga persoalan kehakiman, itu saja pertanyaan saya sederhana saja dan sekali lagi saya mohon maaf terutama kepada forum, sekian.

Terima kasih.[2437]

Sedangkan Julius Usman dari F-PDIP menanyakan mengenai kedudukan dan fungsi Polri, sebagai berikut.

Saya hanya ingin *simple* saja pertanyaan saya, pertama adalah kalau memang sudah terpisahkan antara ABRI dengan Polri ini maka tentu akan ada, Polri akan berada di luar Bab Pertahanan Negara tentunya. Jadi mungkin ada Bab Keamanan Negara, kemungkinan begitu. Hanya yang jadi masalah itu adalah apabila Polri ini menjadi bab dalam keamanan negara apakah pihak Polri sudah siap juga untuk menyiapkan bahan jawaban atau apa yang diperlukan terhadap tuntutan-tuntutan daerah untuk menjaga keamanan wilayahnya sendiri.

Ini penting kita bicarakan, sebab kalau sudah otonomi luas itu nanti mereka berpikir arahnya sudah ke federal atau kemana-mana, nanti seperti ada di Amerika ikut-ikutan ada *Federal Cop*, ada juga *State Cop*, apakah sudah siap itu untuk menghadapi itu sebab bagaimanapun babnya demikian itu.

Yang kedua di sini, dalam tulisan, dalam makalah yang saya terima di sini ada penjelasan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 itu ada, sedangkan terhadap segala macam teori Kepolisian bertanggungjawab kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan. Dalam penjelasan yang ini saya coba baca mungkin saya kurang paham di sini peradilan pidana dan kekuasaan merdeka artinya terlepas pengaruh kekuasaan pemerintah. Bagaimana Polri bisa terlepas dari kekuasaan pemerintah terutama Presiden itu umpamanya. Ini juga harus dipikirkan sebab tentunya kan Polri dulu *kan* ada di bawah Mendagri sebentar, seharusnya memang di bawah Mendagri kalau kita lihat dari undang-undang, mungkin saya salah.

Pokok-pokok penting di sini adalah bagaimana usul-usul dari pihak Kepolisian kepada kita ini untuk menempatkan satu bab yang disebut bab keamanan negara. Hanya

[2437] *Ibid*.

masalah yang sangat pelik nanti adalah adanya tuntutan, kaya di Aceh ini sudah ada dalam dia punya tuntutan itu ada menjaga keamanan sendiri juga, ini berarti istilah Inggrisnya *federal state* atau *federal police* apa namanya *state police* itu juga mesti diantisipasi. Bukan lagi dengan, tidak bisa dengan Polda-polda jadi yang mereka maksud bukan Polda.

Terus yang juga sangat penting saya juga minta maaf ini sedikit menyimpang, tapi ini penting apakah dalam kelanjutan nanti dalam kita bicara masuknya umpamanya Polri dalam bab sendiri apakah sikap mental juga sudah siap, karena ini juga penting sekali dalam perubahan ini. Saya melihatnya beberapa ini *kan* Kepolisian ini, mungkin di luar saya minta maaf hanya satu menit yang saya pakai ini, sebab perlakuan Polri juga, maaf Pak Rusdi, perlakuan Polri juga kepada perampok-perampok yang pakai jaket dan motor dengan yang pakai dasi dan mobil beda, *gitu*. Perampok bank yang pakai dasi datangnya pakai pengacara lain perlakuan Polri ini, ini kalau nanti tidak siap di daerah lebih gawat lagi kalau mereka sudah otonomi penuh. Jadi saya harapkan ini mesti, ini menjadi beban kita semua, bukan hanya Polri saja, sudah sampai saat ini juga saya tidak melihat satupun kasus besar dalam perampokan bank oleh orang-orang yang jahat itu pengkhianat negara itu yang sudah diajukan secara tegas, saya rasa cukup sekian.

Terima kasih.[2438]

Sementara itu, Valina Singka Subekti dari F-UG juga menyampaikan tanggapannya sebagai berikut..

Setelah saya mendengarkan tadi pokok-pokok pikiran yang dikemukakan oleh Bapak Kapolri tadi, memang kalau dikaitkan dengan situasi dan kondisi yang berkembang dalam masyarakat kita nampaknya ke depan ini semakin dibutuhkan satu Kepolisian yang betul-betul kuat. Karena perasaan aman apa namanya ancaman rasa aman yang muncul dalam masyarakat kita itu sekarang ini tidak hanya muncul dari lingkungan di dalam masyarakat kita tapi juga dari lingkungan luar masyarakat kita. Jadi perubahan luar biasa yang terjadi dalam masyarakat kita ini yaitu perubahan sosial, ekonomi dan politik itu semakin menghebat karena ditunjang oleh arus globalisasi yang demikian rupa, sehingga memang rasa aman, rasa tidak

[2438] *Ibid*., hlm. 181-182.

aman, itu tidak hanya muncul dari ancaman-ancaman perasaan, tidak aman dari lingkungan dalam masyarakat kita, tapi juga dari lingkungan luar masyarakat kita.

Dan ancaman yang dimaksudkan dengan rasa tidak aman itu adalah perasaan aman di dalam masyarakat kita, merasa dilindungi yang itu kalau saya lihat tadi dari paparan Bapak adalah fungsi hakiki dari Kepolisian kita memberikan perasaan aman dan perasaan terlindungi di dalam masyarakat kita. Karena itu tidak heran apabila kemudian masyarakat kita itu menyambut gembira ketika kemudian diputuskan untuk memisahkan Kepolisian RI dari ABRI, sehingga diharapkan Kepolisian kita itu betul-betul bisa melaksanakan tugas hakikinya itu secara lebih baik. Jadi tidak lagi dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik tertentu. Pertanyaan saya singkat saja, ada dua Pak.

Pertama adalah, mungkin Bapak bisa menjelaskan kepada kami semua di sini sebetulnya bagaimana hambatan yang dialami oleh kalangan internal Polri selama ini, khususnya ketika Polri itu masih menjadi bagian dari ABRI, saya kira ini sangat menarik dikaitkan dengan pernyataan yang dikeluarkan oleh Bapak Kapolri beberapa hari yang lalu, yang mengatakan misalnya kasus Marsinah, itu terhambat tidak bisa terkuak oleh karena keterangan Bapak kemarin itu ada keterlibatan tentara didalamnya.

Dan yang lebih menarik lagi itu kemudian di bantah oleh Pangdam Brawijaya bahwa keterangannya tidak ada keterlibatan tentara didalamnya, mungkin hal-hal semacam ini yang menjadi faktor penghambat struktural dalam internal Kepolisian kita sehingga tidak bisa melaksanakan fungsi hakikinya tadi fungsi rasa aman perlindungan *plus yudicial* tadi, penegakan hal tadi. Lalu yang kedua, untuk kedepan juga menurut Bapak bagaimana sebaiknya konsolidasi atau pembangunan ke dalam internal Polri itu sendiri untuk betul-betul bisa melaksanakan fungsi hakikinya. Tadi Bapak mengatakan itu termaksud di dalamnya tiga dimensi, itu tadi adalah dimensi keamanan, dimensi penegakan hak dan dimensi pelayanan. Maksud saya adalah bagaimana sebaiknya hubungan fungsional yang tercipta diantara tiga institusi, institusi Kepolisian kemudian Kejaksaan Agung dan Pengadilan karena ini adalah tiga rangkaian yang sebetulnya hasil akhirnya itu sebetulnya ingin menciptakan rasa keadilan dalam

masyarakat itu *kan* penegakan hukum. Jadi bagaimana ini sebaiknya menurut Bapak-Bapak Kepolisian RI ini dibangun untuk kedepan dalam rangka tadi kembali kepada fungsi hakiki dari Kepolisian kita.[2439]

Anggota F-PDKB, Gregorius Seto Harianto mempertajam pembahasan dengan menyampaikan pertanyaan terkait fungsi pengayoman masyarakat yang selama ini terkesan belum menjadi perhatian kepolisian dalam menjalankan peran-perannya di tengah masyarakat.

Di dalam kerangka nanti kami mencoba menggunakan masukan dari Kapolri untuk menyempurnakan Undang-Undang Dasar, maka ada pertanyaan informatoris pertama yang kami ingin mendapat klarifikasi di dalam bahwa rapat dengar pendapat ini, baik di dalam buku yang berwarna kuning maupun dalam lembar tambahan ada terminologi yang digunakan yang mungkin perlu diperjelas antara dimensi dan fungsi.

Dalam buku kuning disebutkan dimensi yuridis, dalam lembaran tambahan ada tiga dimensi saja tanpa yang tanpa yuridis. Lalu ada fungsi, jadi ini fungsi memiliki dimensi atau dimensi memiliki fungsi? Mohon supaya itu di *clear-kan* dan ini sangat berkaitan dengan masalah substansi yang mendasar yang pada hemat saya mendasar yaitu tentang hakekat fungsi di sisi hanya ditegaskan sebagai penegak hukum.

Pertanyaan saya apakah juga tidak menjadi penting untuk menggarisbawahi fungsi pengayom masyarakat, meskipun di dalam dimensi keamanan dalam ilmu pengetahuan dikatakan termasuk keamanan, tetapi apakah itu tidak menjadi penting mengingat pengalamam kita selama ini, di mana justru kritik pedas diajukan kepada Kepolisian karena dianggap gagal di dalam mengayomi masyarakat? Yang terakhir tentu di dalam kerangka *mengomentari* usul daripada Kapolri tentang pencabutan Tap MPRS Nomor II/MPRS/1960 apakah memang perlu dicabut atau sebetulnya sudah dengan sendirinya tidak berlaku karena sudah ada batasannya.

Terima kasih.[2440]

Sementara itu, Muhammad Ali dari F-PDIP menyoroti

[2439] *Ibid*., hlm. 182-183.
[2440] *Ibid*., hlm. 183-184.

posisi struktural Polri, bertanggung jawab kepada Presiden sebagai Kepala Pemerintahan ataukah Presiden sebagai Kepala Negara. Selain itu, Muhammad Ali juga mengingatkan agar jangan sampai perubahan UUD 1945 menyebabkan Polri menjadi alat pemerintah.

> Saya sangat tertarik untuk berbincang-bincang tentang Kepolisian negara RI. Ini karena secara kebetulan disertasi saya dulu adalah menyangkut Kepolisian dengan judul pengembangan kosenling Polisi sebagai diskresi dalam penyidikan anak *delinquent* di Indonesia. Oleh karena itu saya banyak membaca ya tentunya dalam atas kemampuan saya yang terbatas tentang Kepolisian. Seingat saya ada 3 undang-undang yang secara operasional mengatur tugas Kepolisian Negara RI. Jadi bukan Kepolisian Pemerintah RI, tegas Kepolisian Negara RI sehingga kalau di dalam Undang-Undang Dasar 1945 itu di kenal ada lembaga-lembaga tinggi negara barangkali Kepolisian pun bisa disejajarkan ke dalam salah satu lembaga tinggi negara artinya berdiri sendiri.
>
> *Nah,* kalau kita lihat di Undang-Undang nomor yang pertama Nomor 13 tahun 1961 di situ dalam Pasal 1 ayat (1) tegas dinyatakan bahwa :
>
> "Kepolisian Negara RI itu ialah alat negara penegak hukum yang terutama bertugas memelihara keamanan dalam negeri". Singkat tapi padat.
>
> Ayat (2) :
>
> "Kepolisian Negara dalam menjalankan tugasnya selalu menjunjung tinggi hal-hak asasi rakyat dan hukum negara."[2441]

Muhammad Ali melanjutkan penjelasannya mengenai kepolisian, sebagai berikut.

> Kemudian Undang-Undang Nomor 13/1961 ini diubah dinyatakan tidak berlaku sesudah terbitnya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997, di mana di dalam Pasal 2 ditegaskan bahwa Kepolisian RI bertujuan jadi bukan bertugas. Bertujuan untuk menjamin tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketentraman masyarakat guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

[2441] *Ibid*., hlm. 184.

Terselenggaranya fungsi pertahanan keamanan dan tercapainya tujuan nasional dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Jadi kalau yang Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 hak asasi rakyat, kemudian sekarang berubah menjadi hak asasi manusia.

Kemudian Bapak-Ibu dan sekalian, yang berikutnya adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982, tentang ketentuan-ketentuan pokok pertahanan dan keamanan negara *jo*. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1988. Di dalam Pasal 30 Ayat (4) diatur tentang tugas daripada Kepolisian Negara RI. Tegas itu Kepolisian Negara, bukan pemerintahan yang di situ juga ditegaskan Kepolisian Negara itu bertugas selaku alat negara penegak hukum. Jadi bukan alat pemerintah. Alat negara penegak hukum, memelihara serta meningkatkan tertib hukum dan bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan pertahanan negara lainnya membina ketentraman masyarakat dalam wilayah negara guna wewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat. Di sini sudah mulai berkurang saya kira kekuasaan dari Polri sebab sudah diikuti yang lain, ini pertanyaan saya dalam rangka ini memasukkan Polri di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang tadi ada usul saya baca di sini *kok* apa itu saya bingung kalau melihat di sini diusul saran di buku yang kuning ini, kuning apa kunyit itu, di sini *kok* Kepala Pemerintahan bertanggung jawab sebagai Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, tetapi yang di sini, yang di lembaran ini bertanggungjawab langsung kepada Presiden sebagai Kepala Negara, ini yang mana sebenarnya yang benar menurut dari Polri.

Kemudian yang kedua adalah dalam hal ini tugas Kepolisian tentunya perlu disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam amendemen ini, kira-kira dari sekian undang-undang yang tadi saya sebutkan itu yang mana yang kira-kira yang paling singkat padat untuk bisa dimasukkan sehingga tegas tugas daripada Kepolisian itu.

Kemudian Bapak, Ibu. dan Saudara sekalian terutama dari Bapak dari Polri. Saya ingin juga menanyakan sekarang ini Kepolisian *kan mengambang* dikatakan militer sudah tidak sudah lepas, tetapi di sipil pun tidak, *lah* bagaimana status hukumnya kalau ada pelanggaran yang dilakukan oleh Polri, oleh anggota-anggota Polri, masuk ke pengadilan negeri jelas belum, masuk ke militer sudah keluar karena sudah lepas daripada ABRI. Sedangkan kalau di lihat

dari Undang-Undang Nomor 20 tahun 1982 masih unsur daripada ABRI. Dalam hal ini konsep daripada Polri untuk dimasukkan dalam amendemen Undang-Undang Dasar nantinya, apakah masih tetap mengingini Polri itu, masih apa itu berkaitan dengan TNI ini apakah lepas sama sekali? Sebab kalau saya melihat di sini sepertinya masih TNI dan Polri dalam kaitannya dengan Presiden memegang kekuasaan tertinggi, jadi ini mohon penjelasan.

Kemudian yang perlu ingin saya juga tanyakan terakhir seperempat menit atau setengah menit, yaitu di dalam usulan ini dalam peradilan perdata kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Bagaimana dengan di pidana, bagaimana dengan peradilan tata usaha negara? Saya kira peradilan agama, apa harus ada campur tangan pemerintah, barangkali mohon direnungkan dan mohon penjelasan mengenai masalah ini sebab kalau dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang belum di amendemen tidak ada ketentuan kekuasaan kehakiman merdeka, apakah itu perdata, apa pidana, apa tata usaha negara, apakah apa, tidak diperjelasakan, sehingga sifatnya lebih umum.

Sekian dan terima kasih.[2442]

Zain Badjeber dari F-PPP kemudian mengajukan pemikiran sebagai berikut.

Saya singkat saja karena sudah ada beberapa yang ditanggapi oleh teman-teman mengenai saran Tap MPRS, maupun masalah Kepolisian hanya saja barangkali di dalam rangka kapan Polisi di depan, kapan Polisi di belakang TNI itu juga bisa dilengkapi dengan Undang-Undang keadaan bahaya baik, Undang-Undang Nomor 23/1959 maupun PP Nomor 16/1960 maupun sebenarnya RUU PKB yang sehingga bahwa di dalam hal penegakan hukum dan keamanan menjadi tugas pokok Polri sehingga TNI itu berada di belakang Polri pada saat-saat tertentu di dalam keadaan bahaya. [2443]

Sedangkan Alimarwan Hanan yang juga dari F-PPP mengajukan sejumlah pertanyaan kepada Kapolri sebagai berikut.

...pertama saya justru melihat bahwa masukan dari Kapolri ini justru yang sudah sangat lengkap, karena sudah

[2442] *Ibid*., hlm. 184-185.
[2443] *Ibid*., hlm. 186.

lengkap perlu kita memperoleh klarifikasi dari berbagai usul yang kadang dirasakan belum positif, bagaimana yang dimaunya, oleh karena itu yang pertama yang ingin kami klarifikasi adalah perumusan yang dikehendaki oleh Bapak-Bapak dimasukkan ke dalam Undang-Undang Dasar 1945 ini apakah tidak sebaiknya secara tegas memuat tentang eksestensi fungsi, wewenang dan kedudukan dan lain-lainnya. Tidak hanya sekedar disebut bersama-sama yang lain.

Contoh kalau Bapak hanya mengusulkan supaya dimasukan saja kepada Pasal 10 menambah kata Kepolisian dan Kepolisian RI lalu Bapak menganggap supaya seimbang dengan TNI. Saya tidak setuju Bapak mengusulkan supaya seimbang atau tidak. Sekarang masalah Kepolisian bagaimana apa fungsi hak dan kawajibannya, itu saja perkara dilihat seimbang dan tidak itu perjalanan sejarah. Sudahlah masa lalu, masa lalu. Masa lalu begitu *kan*, dan kita berharap masa yang akan datang itu Kepolisian ini menjadi dambaan rakyat secara keseluruhan.[2444]

Selanjutnya, Alimarwan mengajukan sejumlah pertanyaan lainnya sebagai berikut.

Lalu yang kedua, pertanyaan kami ada pada halaman enam masih disebutkan, apakah ini tentang masa lalu. Apakah ini juga yang menjadi pikiran Bapak untuk melaksanakan fungsi kewenangan Polisi masa akan datang dan apa ini sudah masih tetap relevan dengan situasi reformasi ini pada huruf e, melaksanakan fungsi sebagai kekuatan Hankam negara dan sosial politik. Saya sekedar menanyakan tentang sosial politik yang lalu dan yang akan datang yang dimaksudkan. Lalu yang kedua, karena terkait dengan sosial politik asosiasi tentang partai politik begitu, saya dari partai politik Pak Rusdi, kebetulan dari partai Persatuan Pembangunan, ingat-ingat PPP ini sudah tiga kali dapat serangan, serangan pertama Pak Hamzah kena tembak, serangan kedua teman kami dari Aceh KO juga, serangan ketiga hampir di Gedung DPR sana. Jadi ini contoh bagaimana kedudukan Kepolisian sehingga mengungkap, bisa berfungsi dengan baik, sehingga hal-hal seperti ini bisa teratasi maksud kami, itu sebagai tambahan saja.

Lalu kemudian apakah dengan umpamanya Kepolisian ini masuk bab tersendiri atau katakanlah jangan terlalu,

[2444] *Ibid*.

> pasal saja sudah lumayan. Dalam pasal itu sudah bisa membayangkan fungsi, kedudukan, dan kewenangan dan sebagainya tapi eksistensi juga sudah terwujud. Apabila nanti dalam Kepolisian ini sebagai suatu lembaga yang berdiri sendiri, sudah dipikirkan bagaimana dengan sistem anggaran nasional dan juga dengan sistem anggaran di daerah mengikuti perkembangan kita di mana masa yang akan datang masalah otonomi daerah ini demikian berkembang tuntutan masyarakat.
>
> Kasarnya itu Polisi nanti dibiayai oleh APBN atau APBD atau dan lain sebagainya karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 22/1999 ada lima urusan yang boleh diserahkan pusat ke daerah. Saya tidak jelas posisi urusan Kepolisian ini pada masuk kelima itu atau tidak masuk kelima itu, kalau urusan pertahanan jelas, lima urusan itu jelas, tapi posisi urusan Kepolisian ini masuk atau tidak kelima itu perlu diperlajari dengan baik. Inilah sebagai pertanyaan untuk klarifikasi dalam rangka kita memperoleh masukan lebih banyak lagi tentang masalah Kepolisian itu.[2445]

Terkait dengan usulan masuknya aturan mengenai kepolisian pada perubahan UUD 1945, Asnawi Latief dari F-PDU mengusulkan agar ketentuan mengenai kepolisian tersebut diatur pada bab tersendiri.

> ...usul kami agar Polisi ini diatur tersendiri menjadi bab mengenai keamanan, sebab Bab XII itu mengatur tentang pertahanan negara dan pertahanan negara itu lebih condong pada bela negara sedangkan Pasal 10 itu fungsi pemerintahan negara yaitu fungsi Presiden mengenai kekuasaan terhadap negara.[2446]

Sementara itu Andi Mattalata dari F-PG mengajukan gagasannya sebagai berikut.

> Pada tahun 1997 kita bahas Undang-Undang Kepolisian di DPR Pak. Pemerintah diwakili pada waktu itu Pak Edy Sudrajat dari Kepolisian Pak Rony Lihawa, saya sendiri Ketua Pansusnya, anggota DPR meminta dan mengusulkan supaya Polri keluar dari ABRI, waktu itu Pak seluruh fraksi minta. Anehnya pemerintahnya yang tidak mau, saya tidak membedakan pokoknya wakil pemerintah itu Pak Edy Sudrajat dan Pak Rony, pemerintah tidak mau ya, waktu

[2445] *Ibid*., hlm. 186-187.
[2446] *Ibid*., hlm. 187-188.

itu situasi politik seperti itu Pak ya, kalau pemerintahnya sendiri yang punya *gawe* seperti itu, ya kita ikuti.

Satu tahun kemudian berubah, polisi keluar dari ABRI. Fenomena ini saya ungkapkan bahwa sebenarnya kita punya pikiran banyak mengenai Kepolisian tapi aktualisasi pemikiran itu untuk membangun sebuah postur Kepolisian yang bagus yang diharapkan susah terwujud karena itu barangkali Pak Kapolri bisa mewujudkan kepada kami di negara mana yang karakteristiknya seperti di Indonesia. Jumlah penduduknya banyak, suku etnisnya banyak pemerintah berganti polisi stabil saja tetap bisa melayani rakyat dengan baik, ada *nggak* contoh di dunia seperti itu. Itu yang pertama.

Yang kedua, dalam batang tubuh memang tidak ada mengenai Kepolisian kata-kata keamanan juga tidak ada tapi di Pembukaan ada Pak, bahkan tugas pertama Pemerintah RI melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah. Tapi yang dierabolasi dalam batang tubuh hanya melindungi tumpah darah, bukan bela negara, melindungi bangsa dalam bentuk keamanan, melindungi dari tindakan represif pemerintah, melindungi dari tindakan refresif sesama warga negara, dan lain-lain, tidak ada. Ini barangkali yang perlu dielaborasi tugas melindungi. Saya tidak tahu mana yang lebih tepat melindungi bangsa atau keamanan, kalau keamanan terkenal konotasi semacam, tapi, *ok lah* istilah apapun yang kita pakai saya kira perlu dan di mana tempatnya. Tadi beberapa di antara kawan mengadakan pendekatan institusional tapi kalau pendekatan institusional dipakai barangkali kita akan menemui kesulitan, karena fungsi polisi ternyata banyak, di aparatur pemerintah istilahnya Pak Tjipno *bestuur*, birokrasi dan kita mau *bestuur* yang *behorlijk* padahal kita belum punya *beginzele van behorlijk bestuur*. Jadi dia bagian dari *bestuur* birokrasi bagian dari sistem peradilan, bagian dari sistem penegakkan keamanan, pikiran kita mau pakai pendekatan institusi atau pendekatan fungsi, kalau pendekatan fungsi ya memang harus tersebar Pak, karena karakter masing-masing tugas ini berbeda kalau petugas keamanan dikasih ngurusin penyelenggaraan hukum *bestuur* bisa lain. Saya sendiri berpikir mungkin pendekatan fungsi yang kita pakai ya dengan resiko memang tersebar diberbagai pasal dia Polisi sebagai institusi dia bukan merupakan induk tapi dia ditempel pada fungsi-fungsi

pemerintahan mungkin di pasal-pasal sebelumnya lalu di fungsi peradilan ada dan di fungsi penegakan perlindungan bangsa. Kemudian yang terakhir, ini Pak Jakob sudah lihat-lihat saya. Kita menuju otonomi daerah. Di masa yang akan datang banyak sekali dituangkan kebijakan-kebijakan daerah dalam bentuk peraturan daerah sehingga peranan *law in enforcment* dan *law adminstration* untuk peraturan-peraturan daerah itu sangat penting, bagaimana kajian Kepolisian menghadapai masalah ini Pak, padahal kita tetap menginginkan Kepolisian itu satu. Saya *dibisiki* kawan sudah selesai.

Terima kasih Pak.[2447]

Sementara itu, Harun Kamil dari F-UG menekankan pentingnya peran polisi dalam menjalankan fungsi pelayanan dan pengayoman masyarakat.

Kalau kita mempelajari sejarah polisi tentu sekarang menurut kami yang terbenar sekarang ini. Polri harus di luar militer. Sebab tugas pokok Polri adalah keamanan yang pertama, tugas keamanan dalam negeri, yang mem-*break down*-nya adalah memberikan pengayoman itu yang ada tugas pengayoman dan pelayanan yang kalau istilah Pak Andi Mattalatta ada tugas *bestuur* ada tugas kehakiman. Saya kira jangan bikin kita bingung ini, sebab kalau Pak Andi Mattalatta mengusulkan berada di mana-mana. Karena fungsi tadi berbeda, tetapi kalau kita kembalikan sebagai suatu lembaga negara dan memang kita prihatin dengan Polri yang sebelumnya tidak ada di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Jadi dalam waktu PAH III dulu kita bicarakan termasuk Polri harus masuk di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ini catatan bahwa Polri harus masuk dalam undang-undang. Cuma masalahnya Polisi tadi dalam satu bab tersendiri atau pasal sendiri, tapi menurut kami dalam satu yang di mana dilihat dari fungsinya tadi tentang keamanan dalam negeri, kemudian di *break down* dan lain-lain. Itu sehingga lepas daripada militer.

Saya sepakat juga tentang pendidikan tadi telah buat akademi, fungsi militernya menjadi sekian persen ketimbang fungsi pelayanan masyarakat maupun fungsi pengayomannya, dan perlindungannya. Sebab polisi harus

[2447] *Ibid*., hlm. 188-189.

memberikan aman kepada rakyat dengan dia kita lihat dari tempat gelap saja rasa aman kita jadi enak begitu. Atau tengah singgah setiap malam tidak sampai terjadi sehingga kalau ada larangan lalu lintas dia bukan menunggu di tempat larangannya tetapi menunggu setelah itu. Itu barangkali yang tidak menimbulkan rasa aman, begitu.

Jadi pokok usulan dari kami adalah: Pertama, kami mengusulkan supaya masalah Polri ini masuk di dalam Undang-Undang Dasar. Yang kedua, kita tonjolkan adalah dia sebagai fungsi keamanan dalam negeri, pengayoman, perlindungan hukum. Kemudian, ada fungsi kehakimannya adalah fungsi penyidikan tadi. Yang kalau penyidikan barangkali nanti ketemu sama notaris *kan* Pak Rusdi. Sebab kita ada MoU dengan Kapolri tentang masalah kerjasama ikatan notaris, notaris tukang bikin bukti, Polisi mencari bukti, jadi kita *kan* ketemu sebenarnya Pak. Dan tentu tadi yang penting dalam satu judul masalah keamanan dalam negeri, walaupun di situ fungsi yang diuraikan ada yang menyebutkan ini dwi fungsi kehakiman dia akan terkait dengan Mahkamah Agung, dengan kepolisian selaku penyidik dan jaksa agung sebagai penuntut. Saya kira itu saja yang pokok.[2448]

Menyikapi pembahasan tentang kedudukan dan fungsi Polri dalam perubahan UUD 1945, Roesdihardjo menekankan pentingnya ketentuan mengenai kepolisian untuk dicantumkan kedalam UUD 1945. Pertama-tama, ia menanggapi saran Sutjipno dari F-PDIP, sebagai berikut.

Pertama tanggapan dari Bapak Sutjipno. Pak, tentang Konvensi Jenewa *non combatant*. Kami generasi penerus dari Bapak, Pak. Andaikan kami boleh menyarankan, yang kami sarankan adalah *we are non combatant*, Pak. Dan ini adalah tugas-tugas Kepolisian yang universal, justru karena Polisi yang *combatant* itu Pak yang *keblasuk-blasuk*.

Kemudian, mungkin dulu ada semacam kebanggaan Pak, bergaya militer tetapi justru generasi Bapak, yang bangga itu. Generasi kami tidak bangga Pak. Kami sekarang pakaian dinas hanya seminggu dua kali selebihnya pakaian preman, seluruh Polri di seluruh Indonesia. Termasuk sekarang bukan karena kami gagah, ingin gagah pakai jas, tapi hari ini adalah hari preman untuk seluruh Polri Pak.

[2448] *Ibid*., hlm. 191.

> Kemudian, semua yang bergaya ABRI pelan-pelan kita lepaskan Pak. *Lemdik-lemdik* kurikulum-kurikulum *the heavy* yang menekankan kepada militer juga kami hapuskan sudah. Sebagai contoh di SESPIM. Kemudian, pengasuhan di lembaga pendidikan Pak, dulu *dikit-dikit* main tempeleng Pak, sekarang kita tidak demikian. Justru yang senior menempeleng kita pecat itu Pak.
>
> Kemudian, *uniform* pelan-pelan, *wing* apa itu tanda tembak kemudian macam-macam kita lepas Pak. Bangga *civilian in uniform*. Jadi, bukan berarti kebanggaan itu bukan berarti beratribut militer, sipil pun punya kebanggaan. Kemudian, mengenai tulisan dan *pronounciation* walaupun kami hanya mengutip dari buku Pak, persis titik komanya Pak. Jadi kalau tulisan di sini salah berarti bukunya salah Pak. Nanti akan kami teruskan ke PTIK, karena kami *dikuyo-kuyo* di sini Pak, ini *guyon* saja Pak. Bahwa kami *pronounciation* kami mungkin tidak pas karena kami lahir 1945 Pak. Jadi, sudah merdeka. Jadi, kami kurang bisa bahasa Belanda dengan baik dan benar.[2449]

Mengenai pandangan Baharuddin Aritonang dari F-PG, Rusdiharjo mengatakan sebagai berikut.

> Kemudian kami sependapat dengan Bapak Baharuddin bahwa kami di sini untuk membantu bapak-bapak sekalian sehingga jangan ada kesan kami dimahmilkan di sini. Jadi ini kami utarakan karena dari dengar-dengar pendapat yang lalu khususnya di DPRD/DPR ada kesan seolah-olah kami di *verhoor* Pak. Bahkan kemarin mohon maaf ini antara kita saja, Wakapolri tidak hadir saja dipermasalahkan. Padahal di dalam kebiasaan kami termasuk di TNI barangkali, kalau Kapolri sudah hadir berarti wakilnya tunggu rumah Pak. Dan kebetulan pada waktu itu Wakapolri sedang serah terima di daerah.
>
> Jadi kami pun sekarang jadi hadir daripada di*dukani* [dimarahi] lagi, Pak. Jadi, kalau disuruh memilih prinsip dengan loyalitas, kami loyal dulu *lah*. Kami dalam bentuk tim Pak. Jadi, jawaban-jawaban oleh tim.[2450]

Kapolri juga menanggapi saran dari sejumlah anggota PAH I seperti Julius Usman dan Harun Kamil, sebagai berikut.

[2449] *Ibid*., hlm. 192-193.
[2450] *Ibid*., hlm. 193.

Kemudian, Bapak Julius Usman sangat setuju untuk kepolisian ini seyogyanya di dalam suatu bab tersendiri paling tidak di dalam pasal tersendiri, yaitu Bab mengenai Keamanan Negara, kami semua sependapat Pak. Kemudian, apakah siap menghadapi tuntutan-tuntutan otonomi di daerah? Kemudian, dilanjutkan dengan bagaimana atau bentuk di negara mana yang kira-kira cocok Pak?
Jadi, Bapak dan Ibu sekalian untuk kepolisian itu kita tetap menyarankan kepolisian nasional karena pengalaman dari negara-negara lain di dunia. Mencoba desentralisasi di kepolisian itu akhirnya kembali pada kepolisian nasional. Seperti di Filipina mereka punya konstabulari, mereka punya *integrated national police* lalu punya *police* karena kondisinya seperti kita Pak, pulau-pulau. Dan akhirnya mereka kembali ke PNP, sekarang PNP (*Philipines national police*).
Kemudian, Malaysia itu dulu polisi negara bagian juga terdiri dari pulau-pulau, suku-suku dan bangsa bahkan ada dua ras yang kuat China, Melayu dan India. Tapi akhirnya mereka jadi *police diraja*. Jadi *national police*, meskipun negaranya federal tapi polisinya *nasional police*, Pak. Apalagi kita yang bukan federasi jadi kalau kita terlalu didesentralisasikan barangkali kurang tepat. Namun demikian, aspirasi daerah tetap kita sadap. Antara lain di dalam kewenangan-kewenangan kapolda untuk mengatur rumah tangganya sendiri Pak.

Sekarang untuk pengangkatan kapten ke bawah itu cukup kapolda ke bawah Pak. Kemudian mayor, letkol oleh kapolda usul ke Mabes. Skep dari Mabes tetapi atas usulan kapolda, baru kapolda *himself* itu oleh Mabes Polri. Kemudian, kita juga menangkap aspirasi tentang *local boys for local jobs*, jadi *local jobs* adalah *jobs-jobs* untuk yang sifatnya pelaksana di lapangan yaitu di Polsek dan di Polres.

Kita membantu Pak orang-orang daerah untuk bisa direkrut menjadi anggota kepolisian. Sehingga kita bisa membina rakyat tradisional. Dulu Pak, kita kesulitan kalau kalau sudah *free fight* mesti kalah dengan orang Jawa atau orang dari Sumatera dan sebagainya. Sehingga kita tidak mempunyai putra daerah misalnya di daerah Flores sangat kurang, orang Dayak sangat sedikit. China yang masuk juga sedikit Pak. Jadi di ke depan barangkali mau tidak mau aspirasi ini akhirnya kita dengar.

Sekali lagi kalau tidak dibantu *local boys for local jobs*, mereka tersaingi Pak. Contoh yang baik adalah Gama, Gadjah Mada Pak, mereka mengadakan tutorial terhadap suku-suku yang agak kurang di Indonesia, diangkat Pak sehingga mereka bisa *fight* dengan suku-suku yang lain. *Nah,* kami juga demikian di daerah-daerah kita bantu Pak termasuk fisik Pak, mereka kalah dengan kita. Beberapa daerah di Kalimantan misalnya kesehatannya pasti kurang Pak, mereka hidup di alam terbuka, karena sering mendayung agak *menceng-menceng* sedikit Pak, tapi fisik mereka luar biasa. Orang Irian Pak, fisik luar biasa Pak. Hanya mungkin paru-parunya kurang baik kemudian tekanan darahnya tinggi dan sebagainya. Dan sekali lagi desentralisasi kami berikan dalam batas-batas tertentu, tetapi kita tetap menghendaki Kepolisian nasional bukan Kepolisian yang di desentralisasikan.[2451]

Tanggapan dari Valina Singka Subekti juga direspon balik oleh Rusdiharjo, sebagai berikut.

Kemudian dari Bapak Julius, maaf Ibu Valina dulu Pak. Mengenai kekuatan Polri yang diperlukan untuk menghadapi *social change* tugas Polri sangat berat. Dan kami sangat gembira kalau Ibu gembira, mungkin kami keluar dari ABRI. Dan kami secara perlahan-lahan ingin mengusahakan kita betul-betul mandiri Pak terutama di lapangan. Jadi kita jarang mengatakan mandiri atau intervensi lebih baik lahan kita kuasai dengan baik. Jadi kalau Bapak melihat dijalanan sekarang anggota kita sudah melaksanakan tugas dengan baik. Jadi, garap ladang kita dengan baik itu saja Pak. Kemudian, seluruh anggota kepolisian kita turunkan kelapangan Pak. Di daerah-daerah dari letkol ke bawah dia harus ada di lapangan secara fisik. Jadi tugas-tugas di staf sudah kita kurangi sehingga kita harapkan betul-betul dapat melindungi.

Kemudian, bagaimana bentuk yang dikehendaki dari aparat penegak hukum atau *criminal justice system*, kita mengenal *integrated criminal justice system*, selama ini belum *integrated* karena belum berdiri sama tinggi Pak. Ini kesannya penyidik masih di bawah penuntut umum, penuntut umum masih di bawah dari hakim barangkali *in the long run* diperbaiki kembali Pak. Kalau sudah *integrated* berarti ada *checks and balances*. Kalau pengawasan

[2451] *Ibid*.

kejaksaan terhadap kami sudah jelas Pak, ada namanya P21, P19, dan sebagainya. Tetapi kalau mereka berbuat kesalahan, hak apa Pak? Kami tidak ada Pak. Kalau hakim menjatuhkan dalam tanda petik Pak *vonis yang keliru,* hak kami apa? Tidak ada sama sekali. Ini tidak bisa dikatakan *integrated*, tidak bisa dikatakan sama dengan *balance*, jadi kami menghendaki *balances*. *Balance* artinya sama *equal* jadi tidak saling sub ordinasi. Kemudian mengenai Pak Seto Harianto nanti akan dijawab oleh Kadiskum. Kemudian, Pak Ali mengenai tiga undang-undang yang mengatur nanti oleh Pak Bibit dan Pak Kadiskum. Kemudian, masih ada satu pernyataan yang mengganjal mengenai halaman 16 e, Hankamnas dan Sospol. Kami mengutip *leterlijk* dari undang-undangnya Pak, ada di situ. Namun, yang kami harapkan dari MPR, Sospol ini akan kami keluarkan Pak. Jadi kalau dulu Bung Karno mengatakan *rediscovery our revolution we want rediscover of identity* jadi kita tinggalkan yang bukan tugas utama kami. Jangan sampai karena terlalu sibuk dan keenakan akan tugas yang lain tugas pokoknya tidak dilaksanakan ini yang terjadi sekarang Pak.

Kemudian, mengenai anggaran. Memang anggaran umumnya masih tersentral, terpusat. Karena kita mengetahui bahwa PAD daerah itu masih kurang bisa mendukung kebutuhan yang di daerah. Namun, kami berterima kasih Pak, beberapa Pemda yang keuangannya cukup kuat itu banyak memberikan bantuannya kepada kami.

Kami juga sependapat dengan Pak Asnawi Latief bahwa dulu jaman revolusi memang ada pendapat *combatant* dan *non combatant* dan sekarang kami kalau boleh menyarankan kita tetap *non combatant*. Karena contohnya sudah banyak Pak, sekarang saja sedang kacau Pak, di Bosnia, Kamboja. Di sana meskipun ada tentara pendudukan tapi polisi lokal masih bekerja dengan baik. Waktu Eropa diduduki oleh Jerman polisi Belanda masih mengatur lalu lintas. Perancis diduduki oleh Jerman, reserse Perancis masih menjalankan tugas. Jadi dengan dia menjalankan tugasnya bekerjasama dengan tentara pendudukan jangan diartikan dia tidak patriot. Jadi mohon dibedakan patriotisme dengan profesi. Jadi patriotisme bukan diartikan secara fisik memanggul senjata dan sebagainya. [2452]

[2452] *Ibid*., hlm. 194.

Terhadap tanggapan Andi Mattalatta, Kapolri mengatakan sebagai berikut.

> Kemudian, Bapak Andi Mattalatta bahwa tahun 1997 MPR sudah menyarankan Polisi sudah keluar dari ABRI, tapi beberapa perwira kami masih enggan. Jadi kami jawab Pak suasana kebatinan waktu itu memang demikian. Jadi, suatu dilema memang Pak, ini contoh saja. Pada saat pembahasan Kepolisian justru Bapak Suparman yang Ketua Fraksi ABRI yang sering menghambat pembicaraan-pembicaraan ini. Itu suatu ironi. Jadi, Fraksi ABRI sendiri, kalau kami dengan fraksi-fraksi tidak ada masalah, mohon maaf ini *confidential* Pak, bisa berbahaya Pak nanti Pak. sisa-sisa suasana kebatinan Pak.
>
> Kemudian ke arah mana karakteristik yang mirip dengan kita Pak? Jadi, kalau kita mau belajar Kepolisian paling cocok di Asia. Di Asia ada dua negara atau tiga negara. Satu, Jepang. Kemudian kedua, Philipina dan ketiga, Malaysia yang kita bisa ambil rujukan. Malaysia contoh negara yang federal, kemudian mewakili negara Asia Pasifik yang sejarahnya mirip-mirip dengan kita yang tadinya banyak kepolisian kemudian menjadi PND.
>
> Lalu Jepang suatu negara sedemikian modern seperti negara barat Pak, tapi masih negara Asia dan kultur di Jepang dan di Indonesia tidak terlalu berbeda. Barangkali negara itu yang bisa digunakan untuk rujukan. Manakala anggota Majelis survei barangkali ketiga negara tersebut dan kami sangat bangga kalau kami dapat menyertainya. Biasanya kalau jalan-jalan dengan polisi itu lebih senang Pak daripada dengan yang lain, bebas maksiat.[2453]

Selanjutnya, Bibit S.R., koordinator staf ahli Kapolri, mendapatkan tugas dari Kapolri untuk menyampaikan sejumlah persoalan yang belum dijawab secara langsung oleh Kapolri.

> Tadi ada tugas dari Kapolri untuk menjelaskan tentang tiga undang-undang yang mengatur tadi, sebetulnya ada empat Pak. Tadi 13/1961, memang tugas Undang-Undang Kepolisian yang dirubah menjadi 28/1997. Sebetulnya Undang-Undang No.28/1997 itu mencoba untuk mengeleminir Undang-Undang Nomor 20/1982. Tetapi kembali lagi sampai di sini selalu mentok. Akibatnya hasilnya seperti itu, ya, kita terima pada waktu itu.

[2453] *Ibid*., hlm 195.

Kemudian, satu lagi bagaimana Polisi bekerja ini pada Undang-Undang 8/1981, tentang KUHP ini buatan DPR juga. *Nah,* di sini sekarang ini ada kecenderungan tidak konsekuen Undang-Undang 8/1981 ini dikerjakan di DPR ini. Kenapa? Banyak muncul penyidik-penyidik baru yang kemudian mengeleminir tugas penyidikan dari polisi, kami mohon perhatian juga dari Majelis.

Kemudian, mengenai, mengapa demikian? Karena konsep pertahanan dan keamanan adalah berbeda dan tidak bisa disatukan. Sudah dicoba 32 tahun kita mengoplos HAN dan KAM ini, akhinya toh lepas juga. Berarti output dari oplos mengoplos ini ternyata tidak bisa menyatu antara minyak dengan air. Memang pendekatannya juga berbeda kalau pertahanan dengan operasi tempur. Kalau keamanan dengan penegak hukum. Ini kami mohon menjadi kesamaan kita.

Kemudian, tadi yang mengatakan ini perlu satu bab tersendiri kami sangat setuju Pak. Mudah-mudahan kami berdoa memang dapat disetujui jadi satu bab tersendiri. Tentunya babnya berisi, ya, saran kami di halaman 3 lampiran tambahan. Kira-kira tadi ada pertanyaan juga dari bapak-bapak tadi yang kalau hanya satu pasal ini bunyinya, tapi kalau dua pasal nanti pasal kedua kita akan coba rangkum kembali yang sudah mencakup apa yang telah kita diskusikan ini selama pagi ini. Ayat (1) nya Kepolisian adalah: alat negara, alat negara Pak. Setuju, karena kalau alat pemerintah nanti terkait, Pak Julius Usman itu masalah politik, artinya Polisi boleh menjadi alat politik yang harusnya tidak. Polisi sebaiknya adalah alat kontrol politik. Politikpun harus tunduk kepada hukum.

Kepolisian dan negara alat negara yang bertugas memelihara keamanan dalam negara. Kenapa ini kita cantumkan? Supaya ini berbeda dengan pertahanan sehingga nanti kalau judul bab adalah keamanan dalam negeri sudah menyambung melalui apa? Melalui penegakan hukum sebagai penyelidik dan penyidik mohon nanti tidak dirancukan.

Jaksa pun *kok*, jadi penyidik ini mohon juga, kalau jaksa penuntut, penuntut saja tidak usah jadi penyidik. Penyidik serahkan polisi, perkara polisi yang tidak mampu dimampukan fungsi itu jangan diambil. Kalau diberi kemampuan polisi, pengayom dan pelindung masyarakat serta pelayanan masyarakat untuk mewujudkan rasa aman

masyarakat, tadi Bu Valina menyebutkan rasa aman tadi.

Kemudian yang kedua Kepolisian dipimpin oleh Kepala Kepolisian negara Republik Indonesia, yang Pak Sutjipno tadi mengatakan KKN. Yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden sebagai kepala negara bukan sebagai kepala pemerintahan. Inipun suatu polemik juga, suatu masalah juga. Karena saya berpikir kalau negara itu terdiri dari pemerintah, ada rakyatnya yang diwakili Bapak-Bapak di sini dan Ibu, kemudian ada pengakuan dan ada wilayah. Kalaulah ada pertentangan antara negara, antara pemerintah dengan rakyat, polisi berada di mana? Polisi mau memihak kepada siapa? Kalau dia bertanggung jawab kepada Presiden selaku kepala pemerintah, polisi akan memihak kepada pemerintah. Tapi kalau sebagai alat negara, bertanggung jawab kepada presiden sebagai kepala negara, polisi berada di tengah, polisi berpihak kepada hukum, hukumnya berbicara apa? Hukum adalah kita sekalian yang menentukan.

Kemudian, susunan dan kedudukan ditetapkan dengan undang-undang. Kemudian, kalau harus pasal 2, nanti kita akan rinci penyidikan itu bagaimana? Kemudian pengayoman itu bagaimana? Dan pelayanan bagaimana? Kemudian kami menambahkan juga mengenai sumber anggaran yang sekarang ini nampaknya hanya dimungkinkan satu sektor itu pembiayaan hanya satu sektor saja.

Jadi, sebaiknya kalau membiayai polisi tadi Pak Tjipno cerita tentang dimensi polisi itu macam-macam, mohon bisa dibiayai lintas sektoral. Untuk membiayai polisi tidak hanya satu sektor saja, termasuk sektor pemerintahan daerah. Nanti kita bisa atur, mana yang dibiayai daerah, mana yang dibiayai pusat. Karena dengan otonomi nanti dan pembagian keuangan pusat, tidak mungkin pemerintah pusat punya *duit* seperti yang kemarin sehingga polisi juga harus ada yang dibiayai oleh pemerintah daerah. Sementara itu pemerintah daerah kalau ingin mengembangkan polisi dia bisa. Kemudian, mengenai dimensi dan fungsi Pak. Saya berpikir begini, ini adalah jenis penugasan yang tadi disebutkan ada *bestuur* ada polisi, ada yustisi, kemudian ada pengayoman itu adalah dimensi.

Kemudian, fungsi adalah sekelompok pekerjaan yang sejenis atau hampir sama. Fungsi polisi ada deteksi, ada preventif, represif dan rehabilitasi, yang kadang-kadang kita lupa rehabilitasi ini. Kita punya Parmadi Siwi, sekarang

narkoba juga sedang gencar-gencarnya dilancarkan sehingga rehabilitasi oleh polisi perlu. Kemudian, juga mengenai perilaku dan aturan. Tapi kalau sudah diatur begini apakah polisi mampu untuk melaksanakan itu? Perilaku ya, kita dandani setelah aturannya jelas berlakunya kita persiapkan, kita punya pendidikan, kita punya tempat latihan. Dan kemudian mohon mengenai negara-negara lain juga dalam meninjau nanti hati-hati Pak, karena jangan sampai posisi yang sudah kita capai sekarang ini menjadi berantakan, gara-gara bapak sudah meninjau kenegara lain tersebut.[2454]

Selain Bibit, Kapolri juga menugasi Kadiskum Polri, Djosua P.M. Sitompul, untuk lebih memperdalam jawaban-jawaban pihak Polri, sebagai berikut.

Kami mencoba menanggapi tanggapan dari yang terhomat Bapak Sutjipno. Bapak Sutjipno pada waktu Bapak jadi Gubernur kemudian kami staf Bapak. Bapak menjelaskan fungsi-fungsi pada waktu itu kepada kami dan kebetulan dikristalisasi dalam satu buku, bukunya berjudul "Pemahaman Undang-Undang Kepolisian", dan tulisan-tulisan dari Bapak Kapolri tersebut diambil dari buku tersebut Pak, pada halaman 76. Sehingga fungsi-fungsi yang Bapak tanggapi tadi memang ada dalam buku tersebut, termasuk tulisan-tulisan yang ada bahasa asingnya tadi, *second* bait dan sebagainya tadi ada di sana. Sehingga dalam kesempatan ini kami menanggapinya Pak. Kemudian yang terhormat Bapak Baharuddin. Kenapa dalam BPUPKI hilang? Mungkin ini Pak perlu digali lagi, *kan* ada peraturan peralihan. Dalam aturan peralihan itu pada pasal, segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar 1945 ini. Jadi, undang-undang polisi yang lama masih berlaku dari jaman Belanda termasuk staatblat dan sebagainya masih berlaku sehingga pada waktu itu tidak perlu dicantumkan dalam pasal tersendiri mungkin.

Kemudian untuk yang terhormat, Bapak Seto. Tentang fungsi-fungsi itu kalau Bapak sempat melihat Undang-Undang No.28 Tahun 1997, jelas Pak, ada dalam Pasal 3. Jadi tidak mereka-reka lagi kalau secara yuridis. Tapi yang kita sampaikan kepada Bapak-Bapak yang terhormat ini

[2454] *Ibid*., hlm. 195-197.

adalah dari pengkajian akademis, dari sosiologis. Tapi secara yuridis ada dalam Pasal 3 yang mengatakan: "Kepolisian adalah salah satu fungsi di bidang pemerintahan, penegakan hukum, perlindungan, pelayananan masyarakat, pembimbingan masyarakat dalam rangka terjaminnya..." dan seterusnya. Itu fungsinya secara yuridis Pak, yang belum berubah pasal-pasalnya.
Kemudian untuk Pak Ali, ada satu hal yang mungkin perlu kami sampaikan pada kesempatan ini adalah bersama-sama dengan komponen pertahanan keamanan negara lainnya Polri menegakkan hukum. Setelah saya lihat bersama-sama Pak, komponen keamanan negara lainnya itu, apa artinya? Artinya adalah bisa komponen sumber daya alami dan non alami. Artinya rumput laut dan sebagainya, kemudian ikan-ikan itu bersama-sama dengan Polri menegakan hukum begitu. Jadi ada satu kesalahan dalam merumuskan pasal dulunya termasuk Undang-Undang No. 28 tahun 1997. Jadi Polri sebagai aparat penegak hukum bersama-sama dengan komponen pertahanan keamanan negara lainnya alias rumput laut menegakan hukum, *gitu* Pak. Jadi masalah Pak, ini untung, untung rakyat tidak tahu. Kemudian, hal-hal yang berkaitan dengan Pak Ali Marwan Pak, wewenang dan sebagainya. Sebetulnya sudah diatur dalam Undang-Undang No.28 tahun 1997, jadi tulisan hal-hal yang disampaikan kepada Bapak itu me-*review* mengambil dari Undang-Undang No.28 tahun 1997. [2455]

Karena tidak ada lagi tanggapan dari anggota PAH, maka Ketua rapat, Jakob Tobing memutuskan untuk mengakhiri Rapat sembari menyampaikan terima kasih kepada Polri atas masukan yang diberikan.

Pembahasan dilanjutkan pada Rapat Dengar Pendapat antara PAH I BP MPR dengan jajaran Markas Besar (Mabes) Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang dilaksanakan pada 25 Februari 2000. Dalam kesempatan itu, Panglima TNI Laksamana TNI Widodo Adi Sucipto menyampaikan pandangan institusinya seputar kedudukan TNI dalam UUD 1945. Selengkapnya pandangan tersebut sebagai berikut.

Di antara 37 pasal di dalam Undang-Undang Dasar 1945, terdapat beberapa pasal yang terkait langsung dengan kedudukan, fungsi, dan peran Tentara Nasional

[2455] *Ibid*., hlm. 197-198.

Indonesia. Perubahan terhadap pasal-pasal tersebut akan mengakibatkan perubahan terhadap kedudukan, fungsi, dan peran Tentara Nasional Indonesia di masa mendatang. Pasal-pasal tersebut antara lain Pasal 2 Ayat (1), Pasal 10, Pasal 12, dan Pasal 30.

Yang pertama, Pasal 2 Ayat (1) yang berbunyi:
"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."

Yang kedua, Pasal 10 yang berbunyi:
"Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara."

Yang ketiga, Pasal 12 berbunyi:

"Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang."

Dan yang keempat, Pasal 30 yang berbunyi:

"Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara. Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dengan undang-undang."

Dengan adanya kemungkinan perubahan pasal-pasal tersebut di atas maka pada kesempatan ini, saya ingin menyampaikan pemikiran Tentara Nasional Indonesia, yang berkaitan dengan perubahan-perubahan tersebut dengan harapan, dapat dijadikan bahan pertimbangan dan masukan bagi Panitia *Ad Hoc* I BP MPR di dalam pembahasan-pembahasan lebih lanjut.

Terhadap Pasal 2 Ayat (1), Tentara Nasional Indonesia berpendapat bahwa ayat dalam pasal ini perlu disempurnakan. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara yang mengemban kedaulatan rakyat, keanggotaannya terdiri dari angota-anggota DPR yang mencerminkan wakil-wakil dari partai politik yang dipilih melalui pemilu. Dan adanya wakil atau utusan dari daerah yang penentuannya berdasarkan pemilihan di daerah tersebut.
Mengingat bahwa wilayah Indonesia terdiri dari daerah-daerah yang memiliki potensi, kondisi, dan permasalahan yang berbeda-beda. Sebagai bahan bagi Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR RI, kami ingin menyampaikan

pemikiran tentang kedudukan, fungsi, dan peran Tentara Nasional Indonesia di dalam menunaikan darma baktinya kepada bangsa dan negara sesuai dengan paradigma baru Tentara Nasional Indonesia bertekad untuk meninggalkan perannya di dalam politik praktis. Antara lain ditandai dengan netralitas TNI di dalam pemilu, dan kesediaannya untuk mengakhiri kehadiran di DPR tahun 2004.
Namun pada sisi lain, anggota TNI adalah warga negara Republik Indonesia yang juga memiliki hak politik yang sama dengan warga negara Republik Indonesia yang lain yaitu hak untuk memilih dan dipilih. Hak yang dimiliki oleh anggota TNI tersebut tidak digunakan oleh TNI dengan pertimbangan demi keutuhan dan kekompakan TNI yang diperlukan di dalam menunaikan tugas.
Di samping itu sebagai komponen bangsa, tentunya Tentara Nasional Indonesia mengharapkan untuk dapat menyumbangkan darma bakti dan pemikirannya di dalam menentukan arah perkembangan bangsa di masa yang akan datang. Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas tentang perlu atau tidaknya Fraksi TNI di MPR RI, kami serahkan sepenuhnya kepada Pantia *Ad Hoc* I BP MPR untuk pembahasan lebih lanjut.

Terhadap Pasal 10, Tentara Nasional Indonesia berpendapat bahwa pasal ini masih relevan dan dapat menjawab perubahan yang terjadi, namun masih perlu kejelasan yang mengatur sehubungan dengan kewenangan Presiden sebagai Kepala Negara sehingga tidak terjadi penafsiran-penafsiran yang berbeda.

Terhadap Pasal 12, Tentara Nasional Indonesia berpendapat bahwa pasal ini dipandang masih relevan dan mampu mengakomodasikan *checks and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif.

Terhadap Pasal 30, Tentara Nasional Indonesia berpendapat bahwa pasal ini dipandang masih relevan dan mengakomodasikan hal-hal yang berkaitan dengan usaha pembelaan Negara. Namun demikian Tentara Nasional Indonesia tetap bersikap terbuka untuk mendukung dan menghargai terhadap perubahan guna penyempurnaan lebih lanjut.[2456]

Saat itu muncul sejumlah pertanyaan yang disampaikan oleh para anggota PAH I kepada Panglima TNI beserta

[2456] *Ibid*., hlm. 438-439.

jajarannya. Penanya pertama adalah Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP. Lukman mengatakan sebagai berikut.

> Ada beberapa hal yang ingin saya tanggapi dari apa yang telah disampaikan oleh Panglima TNI ini.
> Pertama menyangkut Pasal 2. Jadi di sini keanggotaan MPR menurut TNI masih akan mempertahankan adanya Utusan Daerah sebagai anggota MPR. Apakah TNI memilih untuk pemilu tahun 2004 atau seterusnya yang akan datang itu sistemnya adalah proporsional. Jadi dengan adanya Utusan Daerah maka asumsinya itu adalah proporsional karena kalau sistemnya distrik tentunya sudah tidak diperlukan lagi adanya utusan daerah ini. Jadi kami ingin mendapatkan penjelasan mengenai hal itu.
>
> Yang kedua, berkaitan dengan yang tadi dinyatakan perlu adanya batasan wilayah diatur dalam konstitusi kita, padahal kita tahu bahwa kesulitannya dalam menentukan batas wilayah ini karena tidak saja semata-mata pada teritorial tetapi juga pada darat, tapi juga berkaitan pada laut dan udara. *Nah,* ini bagaimana itu merumuskannya dalam Undang-Undang Dasar kita, karena problematikanya ketika memberikan batasan udara itu seperti apa.[2457]

Lukman juga sempat menyinggung soal netralitas TNI dalam Pemilu, sebagai berikut.

> Yang keempat, berkaitan dengan Pasal 10 di situ nampaknya tidak ada perubahan yang diusulkan oleh TNI. Yang ingin kami dapat *kan* kejelasan adalah apakah istilah Pangti (Panglima tertinggi) yang dikenakan pada Presiden itu memang akan diteruskan untuk masa-masa ke depan ini? Jadi istilah Panglima Tertinggi dalam TNI.
>
> Yang terakhir, dalam pemilu di sini TNI menyatakan bahwa anggota TNI itu tidak menggunakan hak memilih dan hak dipilih dengan dasar pemikiran dengan menjaga netralitas keutuhan bangsa dan seterusnya. Namun dengan tidak mengunakan hak memilih bagi para anggota TNI ini bisa dimaknai bahwa TNI akan melepaskan tanggungjawabnya. Karena pada hakekatnya anggota TNI adalah warga negara Indonesia yang memilki hak memilih, begitu. Kalau dia tidak menggunakan hak memilih maka ini berarti akan melepaskan tanggungjawabnya pada warga negara terhadap hasil pemilu dan implikasi dari hasil pemilu itu. Jadi ini

[2457] *Ibid*., hlm. 442.

kami ingin mendapatkan tanggapan, demikian terima kasih.[2458]

Pertanyaan selanjutnya disampaikan oleh Soedijarto dari F-UG. Ia mengatakan sebagai berikut..

Saya akan berhubungan dengan Pasal 10 dan terjemahannya Pak.

Benarkah kalau saya memandang kalau Pasal 10 itu oleh *founding fathers* itu dirumuskan karena tidak ingin meniru persis Undang-Undang Dasar Amerika Serikat yang mengatakan *the president shall be the commander in chief of the navy and army*, belum ada angkatan udara pada waktu itu. Kemudian juga karena kagum atas keberhasilan Churchill dan Roosevelt dalam mengelola angkatan bersenjata untuk perang dunia kedua. Jadi *civilliant manages the armed forces* itu kemudian di Amerika Serikat diterjemahkan bahwa ini berarti bahwa di bawah Pangti itu ada Menteri Pertahanan di bawahnya lagi Kepala Staf Angkatan Bersenjata.
Pertanyaan saya apakah mungkin ada tafsiran seperti itu, di waktu yang akan datang, bahwa Presiden dibantu Menteri Pertahanan kemudian di bawahnya Kepala Staf Angkatan Bersenjata?

Kedua, bagaimana sebenarnya selama ini hubungan antara TNI dengan Panglima tertinggi? Karena dalam sejarah Indonesia, saya melihat pernah, terjadi, ini mungkin tidak benar Jenderal Parjo yang dihukum mati karena G.30 S yang mengatakan dia merasakan tidak puas karena tidak dikirim pasukan berkelas. Pengiriman pasukan ke *front* tempur seperti itu Presiden tahu atau tidak? Kemudian yang kedua, kita juga tahu bahwa waktu itu Dwikora seorang Pangkostrad mempunyai operasi khusus yang Panglima Tertinggi tidak tahu.

Sekarang nampaknya terjadi juga pada waktu ada soal peristiwa 27 Juli atau penculikan. Jadi mengingatkan saya pada waktu ada Marks Perlen dengan Kolonel Lorst dengan mengatakan operasi khusus antar Presiden dan penasehat keamanannya untuk jual senjata ke Iran supaya mereka yang disandera bisa lepas. Tapi ternyata tidak diketahui oleh yang lain.

Maksud saya apakah model pengambilan keputusan seperti

[2458] *Ibid*.

di Amerika Serikat melalui *National Security Council* yang Presiden memutuskan, tapi setelah mendengar semua pertimbangan, tidak lalu Presiden hubungan langsung dengan Pangkostrad atau Pangkostrad malah tidak diketahui oleh Presiden terjadi seperti itu? Ini manajemen seperti ini, sekarang terjadi, seperti abad di Indonesia maksud saya mengirim delapan batalyon itu, apa memang Presiden itu tahu, atau tidak.

Ini hanya maaf rahasia kita, tapi menurut saya model *decision making process* karena tadi Bapak Panglima mengatakan diperjelas supaya jangan terjadi salah tafsir. Diperjelasnya itu, maksud saya apakah *decision making* tidak diambil sendiri tapi kolektif melalui unsur-unsur yang paling tahu tentang keamanan nasional.

Yang terakhir, adakah di Indonesia atau ada rencana untuk ada ketentuan-ketentuan tentang rahasia negara seperti di Amerika Serikat bahwa dokumen *classified* tidak boleh keluar sebelum umurnya sekian tahun. Kalau di Inggris malah kapanpun tidak boleh diketahui. Tapi di Indonesia saya kaget pada waktu tahun 80 an atau akhir 70-an Kolonel Hadi Broto menceritakan bagaimana Aidit ditembak.

Terima kasih.[2459]

Tanggapan selanjutnya disampaikan oleh J.E. Sahetapy dari F-PDIP. Selengkapnya tanggapan tersebut sebagai berikut.

Pada halaman 2 di situ disebut pada baris kelima dari bawah, dikatakan yang tidak dapat menampung dinamika perkembangan jaman. Apakah istilah ini atau ungkapan ini dimaksudkan pada Pasal 2 Ayat (1), Pasal 10, Pasal 12, dan Pasal 30. Bertalian dengan ini juga dikemukakan pada halaman 3 alinea ke satu dari bawah baris ke 4, di mana dikatakan atau tertulis terus melakukan berbagai upaya untuk memperbaiki kelemahan dan kekurangan.

Bolehkah saya dalam hal ini mohon tanya, apakah ada pemikiran pada Panglima supaya tidak mencegah suatu angkatan itu secara 30 tahun itu terus menerus berkuasa itu apakah tidak perlu diadakan rotasi di kalangan Pimpinan Tentara Nasional Indonesia. Kemudian juga sehubungan dengan apa yang dikemukan pada halaman 4 Pasal 2 di

[2459] *Ibid*., hlm. 442-443.

mana kemudian dikaitkan dengan halaman 6, apakah ini berarti pada Panglima itu atau pada jajaran TNI sudah harga mati bahwa tidak akan lagi ditempatkan orang-orangnya di Dewan Perwakilan Rakyat dan hanya pada lembaga MPR saja?

Panglima yang saya hormati. Bolehkah saya tambah sedikit, sehubungan dengan catatan-catatan tadi itu? Pengalaman membuktikan akhir-akhir ini bahwa tidak seluruhnya prajurit, maksud saya prajurit itu yang paling rendah sampai Jenderal. Apa ada prajurit yang tidak pegang teguh pada Sapta Marga terutama di daerah-daerah konflik?

Saya tidak akan membicarakan hal itu secara panjang lebar, karena ini kita masih dalam kaitan pembicaraan Undang-Undang Dasar 1945, tapi pada waktunya mungkin saya sampaikan pada Panglima, misalnya saja, ada prajurit dari satu daerah, karena saya di Jawa Timur sebut saja Desa Bagor, atau Desa Bogor dari Kabupaten Nganjuk, itu bagaimana kalau Desa Bagor itu menyerang desa-desa lain padahal kita tahu ada prajurit dari Desa Bagor itu yang bisa mengekang orang-orang dari Desa Bagor itu untuk tidak menyerang desa-desa yang lain. Saya tidak akan mengungkapkan di sini, tapi pada waktunya saya akan sebut secara jelas implisit tanggal, jam, dan prajurit yang bersangkutan.[2460]

Abdul Khaliq Ahmad dari F-KB juga mengajukan pertanyaan atas paparan Panglima TNI, sebagai berikut.

Pertama, kami menggaris bawahi apa yang disebut oleh Panglima bahwa perubahan Undang-Undang Dasar itu tidak perlu dilakukan oleh tergesa-gesa, oleh karena itu maka BP MPR pada hari ini melakukan kajian-kajian secara seksama. Saya kira ini sama pandangan kita. Yang ingin kami perdalam adalah tadi sudah disebut oleh beberapa teman tentang Pasal 10 Undang-Undang Dasar. Beberapa waktu yang lalu ini menjadi wacana publik yang cukup serius tentang istilah panglima tertinggi TNI. Untuk supaya tidak menjadi *discourses* dan kemudian menjadi sesuatu yang kontroversial. Apakah tidak lebih baik misalnya pasal Pasal 10 dieksplisitkan menjadi: "Presiden adalah panglima tertinggi yang memegang kekuasaan..." dan seterusnya. Ini rasanya lebih pas karena ada kecenderungan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 nanti tidak diperlukan lagi.

[2460] *Ibid*., hlm. 443-444.

Oleh karena itu maka ketika sesuatu yang *debatable* itu lebih baik secara eksplisit disebutkan dalam pasal yang jelas sehingga tidak ada penafsiran-penafsiran antar yang satu dengan lain berbeda, itu yang pertama.

Lalu yang kedua adalah tentang keanggotaan TNI atau unsur TNI di MPR. Kami melihat bahwa ada semangat kita bersama bahwa lembaga-lembaga DPR/MPR itu adalah lembaga yang ingin ditegakkan atas dasar semangat demokrasi. Oleh karena itu maka pemilu yang akan datang, juga semangatnya adalah bagaimana demokrasi ini bisa lebih baik, dan kemudian wakil-wakil yang ada juga wakil-wakil yang menjadi pilihan rakyat seluruhnya. Jadi artinya bahwa TNI tidak akan ada lagi di DPR.

Kemudian kalaupun harus ada di MPR, itu harus lewat jalur Utusan Golongan, karena Utusan Daerah seperti tadi disebut ini tidak merupakan wadah atau saluran TNI di situ. Tetapi yang paling mungkin kalau memang ada peluang adalah di MPR, tetapi lagi-lagi ini adalah suatu bentuk eksperimentasi politik bahwa kalau memang TNI masih ada di MPR, apakah patut ini disebut unsur Utusan Golongan?

Kemudian pertanyaan berikutnya adalah kalau misalnya TNI tidak berada di DPR maupun MPR bagaimana langkah-langkah dan pemikiran pengembangan TNI ke depan, tetapi tetap dalam kerangka bahwa TNI dapat melakukan partisipasi politiknya secara aktif meskipun tidak melalui lembaga-lembaga formal seperti DPR/MPR. Kemudian yang ketiga, tentang kedudukan Polri. Saya kira beberapa waktu yang sekarang ini Polri memang kedudukannya sudah independen dari TNI. Menurut TNI, apakah posisi Polri itu sebaiknya dalam posisi independen yang langsung kaitannya dengan Presiden ataukah di bawah suatu kementerian tertentu yang ini erat kaitannya dengan posisi Polri sebagai salah satu penegak hukum. Kami ingin tanggapan dari Panglima tentang kedudukan Polri. Saya kira tiga hal itu saja yang ingin saya sampaikan.

Terima kasih Ketua.[2461]

Harjono dari F-PDIP menyampaikan gagasannya sebagai berikut.

Saya mengucapkan penghargaan yang tinggi karena TNI

[2461] *Ibid*., hlm. 444-445.

sebagai suatu komponen bangsa pun punya perhatian terhadap perubahan Undang-Undang Dasar yang disiapkan oleh MPR. Suatu hal yang saya berbeda dengan teman-teman yang lain barangkali adalah pada saat kita berbicara konstitusi sebetulnya kita harapkan konstitusi itu paling tidak sebagai suatu *ideological frame work* pertama, kedua pasti juga *legal frame work*, ketiga pasti juga *political frame work*, kemudian juga *economic and social frame work*. Ini suatu hal kita pahami sebuah kepentingan-kepentingan adanya sebuah konstitusi. Namun dalam rangka menyusun itu pasti kita harus mempunyai satu kesamaan paradigma yaitu paradigma bangsa Indonesia terhadap *frame work–frame work* yang disetujui itu. Persoalannya adalah apakah komponen-komponen bangsa itu sudah jatuh pada satu *frame work* yang sama, sudah jatuh pada satu paradigma yang sama. Sebagai suatu bagian komponen bangsa.

Saya ingin mengetahui paradigma dari TNI ini terhadap *frame work–frame work* tersebut. Persoalan umpamanya saja. Kita bicara tentang paradigma TNI, kalau saya lihat terakhir yang dipidatokan oleh Jenderal TNI Wiranto, apakah di dalam melihat paradigma itu tidak selayaknya berbicara tentang paradigma itu paradigma bersama sebagai suatu bangsa. Jadi jangan memposisikan paradigma yang dibikin sendiri, ini pertama.

Kedua, juga saya ingin mengetahui kalau dikatakan bahwa fungsi masa datang TNI adalah sebagai alat negara. Pengertian alat negara ini sebetulnya di dalam operasionalnya bagaimana? Karena di samping pengertian negara kita juga punya pengertian eksekutif pemerintahan dan seringkali juga kemudian diderogasikan menjadi kepentingan penguasa.

Persoalannya adalah apakah ada suatu pemikiran dari TNI dengan berlandaskan atas fungsi sebagai alat negara mungkin menafikan pemerintahan yang sah, bahwa karena alat negara itu lebih tinggi dari kepentingan eksekutif atau pemerintahan yang sah. Ini adalah paradigma-paradigma yang harus ditajamkan di dalam menyusun suatu paradigma pada konstitusi itu.

Kemudian, saya juga ingin pandangan persoalan isu supremasi sipil dan militer ini bagaimana paradigma TNI? Apakah ini akan menjadi satu paradigma yang tidak terselesaikan ataukah ada satu paradigma yang lebih

> tinggi daripada itu? Oleh karena konstitusi tidak hanya sekedar secara semantik mengatur, karena akan membuat dinamisitas dari komponen bangsa itu. Kalau sampai ada paradigma-paradigma yang tidak klop, ini persoalan-persoalan berikutnya akan muncul. Ini yang saya mohon *kan*, barangkali TNI bisa memberikan satu pandangan. Karena menurut saya apapun rumusan di dalam Undang-Undang Dasar itu kalau komponen yang terbesar dari bangsa Indonesia tidak punya paradigma yang sama, itu tinggal kata-kata saja.[2462]

Sementara itu, Baharudin Aritonang dari F-PG menanyakan materi yang terkait dengan Pasal 30 UUD 1945 sebagai berikut.

> Saya ingin bertanya beberapa poin dengan keyakinan sesungguhnya bahwa TNI sudah mempunyai beberapa rumusan, saya yakin itu. Karena itu saya ingin mempertanyakan satu, walaupun ada teman nanti tapi lebih saya sederhanakan dengan pertanyaan saya yang pertama adalah bagaimana evaluasi atau komentar TNI terhadap sembilan pasal perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang lalu? Itu yang pertama.
>
> Kemudian yang kedua, bagaimana bunyi Pasal 10, kalau itu kiranya nanti akan kita amendemen? Kemudian yang ketiga, tadi juga sudah ditanya tentang posisi TNI di DPR sudah jelas sama nampaknya, sudah ada penyesuaian, cuma di MPR apakah Fraksi TNI atau cukup di utusan golongan kalau memang masih ada.
>
> Kemudian yang keempat, Pasal 30 itu sesungguhnya mengatur tentang hak-hak warga Negara. Bagaimana posisi atau di mana TNI sebagai sebuah lembaga kalau dipandang dari segi Pasal 30? Empat pertanyaan itu, sekian terima kasih.[2463]

Asnawi Latief dari F-PDU mengajukan pertanyaan sebagai berikut.

> ...apakah sependapat dengan kami, bahwa secara jelas walaupun materinya, substansinya mempertahankan pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar itu diatur tersendiri mengenai pertahanan negara ini. Sebab di dalam Pasal 30, itu pertahanan negara itu rancu dengan hak dan kewajiban

[2462] *Ibid*., hlm. 445-446.
[2463] *Ibid*., hlm. 446.

warga negara, tidak mengatur tentara di situ Pak, mengatur hak dan kewajiban warga negara sebagai dalam wajib tugas bela negara, jadi milisi barangkali. Ini menurut kami apakah secara rinci diatur di situ, kalau perlu TNI istilah itu kita bakukan di dalam Undang-Undang Dasar 1945.[2464]

Sementara itu, A.M Luthfi dari F-Reformasi menyampaikan pandangannya sebagai berikut.

Saya ada dua pertanyaan, yang pertama yang agak mendasar. Yang kedua tentang pasal-pasal.
Saya perhatikan hampir dari semua undangan yang datang kemari semuanya menyetujui bahwa *preambule* (mukadimah) itu tidak diubah karena merupakan pikiran-pikiran bernas dari para pendiri bangsa.
Kemudian saya selalu perhatikan apakah penghayatannya sama, dalam hal ini yang ingin saya tunjuk di sini adalah dalam Pasal 7, TNI menyebutkan bahwa khususnya yang ingin dijaga itu adalah keutuhan wilayah nasional, persatuan bangsa, kemakmuran dan kelangsungan hidup. Ini saya melihat rasanya walaupun sekarang Indonesia ini belum menjadi salah satu negara adidaya, mudah-mudahan dalam waktu 100 tahun ke depan, akan menjadi negara adidaya, tetapi kita tidak mau menjadi negara yang tidak punya kedaulatan. *Nah,* ini walaupun disebutkan para pendiri bangsa kita ini menyebutkan negara yang diharapkan itu yang mempunyai sifat merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.

Berdaulat ini rasanya kurang dihayati oleh kita semua. Sehingga kita melihat umpamanya bangsa-bangsa di Asia ini mungkin Indonesia masuk ke dalamnya, dulu rasanya tidak, sehingga kadang-kadang bahkan pergantian pejabat-pejabat penting di jajaran pemerintahan kita ini kadang-kadang berubahnya itu karena ada telepon dari luar.
Marcos waktu akan pindah saya dengar juga begitu, bagaimana TNI melihat hal ini bahwa masalah kedaulatan kaitannya dengan kemartabatan bangsa ini rasanya kurang dihayati oleh komponen-komponen bangsa ini. Kalau tidak hati-hati nanti kita akan jadi bagian dari negara yang mungkin merdeka, bersatu dan lain-lain tapi tidak berdaulat. Mohon tanggapannnya bagaimana mengaturnya supaya dimasukkan di dalam konstitusi.

[2464] *Ibid*., hlm. 447.

Yang kedua, tentang kedudukan TNI di dalam lembaga-lembaga tinggi negara. Kelihatannya DPR tidak akan diduduki oleh TNI lagi, MPR dari tamu-tamu yang datang itu menyampaikan pikiran-pikirannya kebanyakan sebaiknya MPR ini terdiri dari anggota DPR yang dipilih dan anggota dewan perwakilan daerah. Utusan Golongan kelihatannya dihilangkan. Tapi jelas TNI ini adalah faktor yang penting dalam sejarah perjalanan kita ini.

Pertanyaan saya mungkinkah TNI ini kita tempatkan dalam posisi di dalam DPA? Tetapi DPA yang benar-benar difungsikan. DPA ini kita tempatkan orang-orang yang betul-betul pertimbangannya itu akan diminta, umpamanya kalau di Singapura itu seperti Lee Kuan Yeuw, orang semcam ini yang masuk, kemudian utusan-utusan Ormas yang penting-penting dan TNI.

Kalau DPA bisa difungsikan sebagai suatu lembaga tempat pertimbangan yang memberikan arah yang harus diikuti. Jadi dia barangkali di sana memberikan pertimbangannya, tetapi jangan DPA yang cuma tempat-tempat yang tidak berjalan seperti sekarang ini. Jadi tempatkan orang-orang yang seperti katakanlah Lee Kuan Yeuw, ormas yang mempunyai pengikut besar dan TNI Bagaimana pandangan TNI.[2465]

Andi Mattalatta dari F-PG mengajukan pertanyaan sebagai berikut.

...waktu kita terbatas Pak jadi pertanyaan saya juga singkat.

Yang pertama, saya kembali ke Pasal 10. Kalau kita coba membaca sejarah penyusunan Undang-Undang Dasar dan melihat komponen-komponen pasal yang terkait, Pasal 10, 11, 12, 13, 14, 15, dijadikan satu rangkaian semangat, itu bisa kita baca di dalam penjelasannya bahwa kekuasaan Presiden Pasal 10 sampai dengan 15 adalah sebagai kepala negara.

Secara substantif keenam pasal ini dibagi dua, 13, 14, 15 cenderung bersifat protokoler, memberi tanda jasa, mengangkat duta dan konsul, memberi grasi, amnesti dan abolisi. 10, 11, 12, berbicara mengenai negara dalam keadaan bahaya, 11 keadaan bahaya, 12 pernyataan perang.

Dengan pengelompokkan seperti ini, ada yang menafsirkan bahwa persentuhan antar TNI dengan Presiden selaku

[2465] *Ibid*., hlm. 449-450.

pemegang kekuasaan tertinggi Angkatan Laut, Udara dan Darat hanya dalam keadaan negara seperti dirumuskan di situ bukan dalam kehidupan sehari-hari.

Ini kalau kita baca Pak rangkaian 10, 11, 12 negara di situ negara dalam keadaan bahaya, negara dalam keadaan perang sehingga ada yang menafsirkan persentuhan TNI dengan Presiden selaku Kepala Negara hanya dalam keadaan seperti itu. Dalam keadaan damai mengangkat Kodim, mengangkat Pangdam, mengangkat ini, ya itu bukan urusan Presiden. Persepsi bapak bagaimana? Ini saya cuma melihat saja, kalau keadaan damai apakah Presiden juga Panglima Tertinggi sehingga mengangkat Kodim, mengangkat Korem, mengangkat ini juga merupakan bagian dari ini, itu yang pertama.

Yang kedua, kembali ke peran politik. Ada 2 institusi negara yang menurut kami sangat berperan besar dalam mengawal Negara Republik Indonesia, yaitu birokrasi dan TNI. Karena itu kedua institusi ini harusnya netral dari kekuatan-kekuatan partisan. Birokrasi sudah menentukan sikapnya, tidak boleh dipilih tapi boleh memilih, kalau birokrasi mau dipilih dia harus berhenti. Tadi Panglima TNI juga sudah menyampaikan sikapnya tidak memilih, tidak juga dipilih tetapi ada hak eksklusif. Di luar itu ada 3 opsi sebenarnya mungkin yang bisa dibandingkan apakah Panglima TNI sudah membandingkan ini sehingga jatuh pada pilihan tersebut.

Pilihan pertama ialah TNI itu tidak memilih dan juga tidak dipilih, urusan pemilu urusan rakyat, TNI tidak memilih kalau dia mau memilih dia pensiun juga tidak dipilih kalau dia mau dipilih dia pensiun, itu yang pertama.
Pilihan kedua, dia seperti pegawai negeri dia boleh memilih tapi tidak boleh dipilih, kalau dia mau dipilih ya dia pensiun.

Pilihan ketiga, *yes-yes*, dia boleh memilih dan juga boleh dipilih. *Nah,* ketiga opsi ini dibanding dengan tawaran Bapak dalam menatap masa depan kita dengan kondisi Republik, penduduk 200 juta, negara kepulauan, situasi peralihan dari sedikit keterketatan menuju demokratisasi dalam kurun waktu 10 sampai 20 tahun yang akan datang posisi TNI bagaimana Pak, 3 opsi ini dengan tawaran Bapak?

Ini yang terakhir, dan ini yang terpenting sebenarnya,

alinea keempat Undang-Undang 1945 menyatakan tugas utama negara ini melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, tapi kalau kita cari break down-nya dalam pasal, tidak ada Pak. Yang ada Pasal 30 itu hak bela negara untuk seluruh warga negara Indonesia. Jadi kita tidak tahu siapa sebenarnya yang paling berkompeten utama untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia menurut Undang-Undang Dasar. Kalau menurut praktek ya jelas TNI, tapi dalam konstitusi kita kenapa kok tidak ada hal seperti itu. Nah, bagaimana cara dan pikiran dari TNI untuk mengisi kekosongan ini.

Terima kasih Pak Jakob.[2466]

Selanjutnya Pataniari Siahaan dari F-PDIP menyampaikan pandangannya sebagai berikut.

Karena waktunya terbatas kebetulan kami akan melanjutkan saja pertanyaan Pak Andi Mattalatta walaupun mungkin ujungnya tidak sama, tapi referensinya samalah kira-kira.

Yang pertama-tama Pak, sebetulnya dalam Undang-Undang Dasar, TNI tidak ada, yang ada Angkatan Laut, Darat, Udara dan dasarnya adalah Maklumat Presiden tanggal 23 Agustus mungkin tahun 1945 di mana dikatakan perlu bikin BKR, TKR yang berkembang menjadi TRI sampai ke TNI.

Sebetulnya itu dasarnya bahwa pada peristiwa setelah PRRI Permesta ada Kabinet Karya mungkin, kemudian masuk utusan golongan. Menjelang Dekrit 5 Juli itulah dinamika perkembangan masyarakat berkaitan dengan separatisme berbagai daerah. Kemudian dikukuhkan melalui peristiwa tahun 1966 sampai sekarang ini.

Kami hanya ingin mengajak kita *flash back* kepada posisi TNI yang sekarang kita alami. Yang kami tanyakan sebetulnya satu hal Pak, menurut TNI sebetulnya yang perlu diwakili itu lembaganya apa aspirasinya, Pak? Ini yang pertama. Karena kalau secara kelembagaan sebetulnya dia merupakan bagian daripada pemerintahan apalagi seperti Pak Andi katakan kami di Panitia *Ad Hoc* I mengasumsi bahwa pembukaanlah sebagai alat pengukur terhadap pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar sehingga kita

[2466] *Ibid*., hlm. 450-451.

mencoba suatu instrumen disepakati bersama, inilah kira-kira instrumen pengukur terhadap berbagai pasal-pasal tersebut.

Kemudian yang kedua, kami juga masih ingin menekankan kembali, menanyakan dalam rangka peran TNI yang selama ini begitu dominan, kelihatannya tugas-tugas untuk melindungi segenap tumpah darah Indonesia dan segenap rakyat Indonesia itu. Ini *kan* seolah diderivasikan dari Pemerintah hanya kepada TNI, tapi di sisi lain kami lihat peran-peran ini kelihatan terutama belakangan ini kurang begitu efektif, dalam rangka menjaga harta-harta negara dan penerimaan negara.

Tadi disampaikan oleh Pak Julius satu sisi adanya pencurian-pencurian ikan di laut, sekarang berkembang yang lebih parah, lagi mohon perhatian juga yaitu pencurian terhadap kebun-kebun kelapa sawit yang berlangsung di Sumatera Utara, di Riau, di Kalimantan yang menghilangkan hampir 20% daripada produksi kelapa sawit tersebut dan ini dilakukan secara terorganisir. Ini informasi dari rakyat, mungkin bagian-bagian ini akan berpengaruh terhadap image, citra pada TNI sebagai alat negara yang melindungi Pak.

Yang terakhir ini, kami hanya ingin menanyakan satu hal, menurut perkiraan pihak TNI sendiri, tidak ikutnya TNI di dalam MPR, tidak terwakilinya untuk 25 tahun ke depan. Apakah dampak yang terbesar terhadap eksis segala bangsa.

Ini saja, sekian, terima kasih.[2467]

Frans Matruty dari F-PDIP juga mengutarakan pandangannya seputar peran TNI, sebagai berikut.

Dalam visi Panglima terkesan sangat hati-hati walaupun seluruh pemikiran lugas, obyektif dan cukup dalam cakupannya, kami ingin dengar atau mendapatkan kejelasan lebih lanjut visi tentang beberapa hal.

Yang pertama, lembaga Polri sebagai kepolisian nasional itu apakah Panglima TNI tidak merasa perlu mengkomentari atau memberikan masukan untuk mempermudah Majelis ini dalam menyusun posisi Polri juga di dalam Undang-Undang Dasar terlepas dari apa yang dulu namanya ABRI, itu yang pertama.

[2467] *Ibid*., hlm. 451-452.

Yang kedua, halaman 6, saya berpendapat rasanya TNI dengan seluruh kemauannya, kemampuannya masih ingin melaksanakan tugas-tugas non militer. Jadi semacam dwi fungsi masih perlu. Mohon kejelasan sikap atau visi tentang ini! Jadi ya atau tidak, begitu. Maksudnya mesti ada opsi sama sekali tidak ikut artinya dikaitkan dengan pemilihan umum tidak ikut, tidak memilih, atau memilih tapi tidak dipilih, atau memilih dan dipilih, ini semua mempunyai konsekuensi-konsekuensi logis.

Saya mohon ini tanggapan dari Panglima karena berkaitan dengan sikap kita nanti untuk merumuskan itu di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Saya berpendapat sejauh mengenai lembaga MPR, peran TNI masih sangat dibutuhkan. Itu hanya sebagai masukan untuk mempermudah Bapak memberikan visi mengenai opsi-opsi yang saya kemukakan itu.

Yang ketiga, ketidakberpihakan TNI harus jelas dalam sikap lembaga maupun individu personilnya, banyak contoh di daerah-daerah bergolak, kerusuhan ternyata personil atau oknum TNI terkontaminasi, ini sangat jelas. Secara kasat mata kita lihat dengan terang-terangan, tapi oknum-oknum itu belum ditindaki masih berkeliaran atau kalau ditindakipun tidak setimpal.

Saya pernah, berbicara dengan Jenderal Wiranto di Ambon ketika menyertai rombongan Wapres bulan Januari lalu, saya katakan sebenarnya tidak perlu lagi laporan *bottom up* karena sudah kelihatan mata, di ujung hidung sudah kelihatan, tidak perlu banyak saksi lagi. Ini akan memberikan citra yang positif di mata rakyat terhadap TNI dan Polri. Jadi saya mohon ini ada ketegasan-ketegasan sikap walaupun ini tidak dalam kaitan dengan perubahan Undang-Undang Dasar tapi ini perlu sekali dalam menyikapi masalah-masalah kerusuhan.

Yang berikutnya mengenai keutuhan wilayah. Sudah disinggung oleh Panglima, saya tidak melihat seni atau pemikiran-pemikiran daripada TNI secara komprehensif untuk mempertahankan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dikatakan itu merupakan sesuatu yang sangat penting bagi TNI, mengapa? Kalau saya teliti dan ini sudah berpuluh-puluh tahun kurang lebih 32 tahun yang paling banyak diberi peran dan fasilitas itu Angkatan Darat, tapi Angkatan Udara dan Angkatan Laut yang wilayahnya jauh lebih luas daripada daratan di Indonesia kurang diberi

peran atau fasilitas yang menunjang.....[2468]

Pendapat selanjutnya disampaikan oleh Valina Singka Subekti dari F-UG, sebagai berikut.

> Saya termasuk yang sangat gembira pada pagi hari ini, karena saya mendengar pernyataan yang sangat tegas dari Bapak Panglima TNI tadi mengenai pertama, pernyataan yang tegas mengenai tekad untuk meninggalkan peran politiknya. Lalu kedua, tekad untuk mengakhiri kehadirannya di DPR.
>
> Saya kira kedua pernyataan ini adalah pernyataan yang luar biasa pentingnya saya kira yang ditunggu-tunggu oleh kita semua, oleh karena dengan pernyataan demikian artinya TNI betul-betul punya tekad atau komitmen untuk benar-benar melaksanakan apa yang kita perjuangkan bersama saat ini, reformasi dan demokratisasi.
>
> Karena begini Pak, itu pernyataan demikian itu juga yang dikatakan oleh Panglima TNI di Thailand. Misalnya satu tahun yang lalu, juga yang dikatakan oleh Panglima tentara juga di Philipina. Jadi memang demokrasi itu menghendaki tidak adanya keterlibatan militer di dalam politik. Dengan pernyataan Panglima itu saya optimis ke depan bahwa pertama kita akan semakin jelas arah ke depan untuk membangun demokrasi tinggal sekarang bagaimana kesiapan sipilnya.
>
> Lalu kedua, juga saya optimis dengan pernyataan Panglima tadi bahwa kita akan benar-benar mampu untuk membangun satu tentara yang betul-betul kuat dan tangguh yang profesional di masa depan. Oleh karena memang demokrasi itu tidak akan bisa muncul, demokrasi itu tidak akan kuat kalau kita tidak punya tentara yang kuat dan tangguh, karena dengan tentara yang kuat dan tangguh kita bisa menghadang segala ancaman terutama ancaman-ancaman dari luar. Jadi ancamannya tidak lagi di tingkat domestik karena kalau dulu TNI terlibat dalam peran sosial politiknya eksis sehingga yang utama ancaman itu dari domestik tapi sekarang dari luar.
>
> Jadi dua hal itu yang membuat kita optimis. Pertama, untuk demokratisasi memang menghendaki keluarnya TNI dari peran politik. Lalu kedua, untuk demokrasi pun kita memerlukan satu tentara yang betul-betul kuat.

[2468] *Ibid*., hlm. 452-453.

Itu adalah penghargaan saya kepada TNI pada pagi hari ini. Sebetulnya ada empat pertanyaan yang akan saya tanyakan tapi itu sudah ditanyakan oleh kawan-kawan tadi. Pertama, mengenai sejauhmana kesiapan di dalam internal TNI sendiri untuk konsolidasi di dalam rangka mereformasi dirinya, karena saya lihat juga ada penolakan-penolakan juga di dalam tubuh TNI. Bagaimana Bapak akan mengelola internal ke dalam? Lalu kedua, mengenai Pasal 10 tadi saya pikir ya memang mengundang interpretasi yang banyak ragamnya, seperti mengenai Pasal 10 itu Presiden mempunyai kekuasaan...., memegang kekuasaan tertinggi atas ini, ini, ini, yang kemudian itu diinterpretasikan oleh Soekarno misalnya bahwa sebagai Panglima Tertinggi, lalu dipertahankan oleh Soeharto dan seterusnya. Saya ingin tahu bagaimana paradigma Bapak mengenai soal Presiden sebagai Panglima Tertinggi TNI?

Lalu ketiga, tadi sebetulnya sudah disinggung juga mengenai supremasi sipil terhadap militer. Saya pikir itu adalah istilah yang sangat akademis yang saya kira tidak bisa dilihat harfiah dari istilahnya tapi substansi yang terkandung di dalamnya. Bahwa supremasi sipil terhadap tentara itu bukan berarti bahwa dominasi sipil terhadap tentara, tetapi substansi yang terkandung di dalamnya adalah bahwa memang diperlukan satu ketaatan dari semua komponen bangsa kita terhadap siapapun yang memerintah negeri ini dari kalangan sipil kalau itu memang betul-betul terpilih oleh suatu lewat proses pemilu yang benar, begitu.

Lalu yang terakhir, mengenai hak pilih dan hak memilih tadi saya pikir juga itu akan kita perlu membicarakannya lebih dalam lagi. Apakah memang TNI perlu diberikan hak pilih atau tidak diberikan hak memilih dan hak dipilih? Karena tergantung bagaimana kebutuhan kita untuk itu dan kesiapan kita karena di Amerika misalnya tentara memilih, di Philipina memilih, lalu bagaimana kalau tentara kita juga punya hak pilih apakah banyak faktor yang masih harus dipertimbangkan, kalau memang kita siap untuk itu ya kita bicarakan nanti bersama-sama.[2469]

Selanjutnya, Ali Masykur Musa dari F-KB turut mengajukan soal sebagai berikut.

[2469] *Ibid*., hlm.454-455.

Kita sepakat bahkan saya mencatat dari Bapak Panglima yang saya hormati bersama staf ini mengulang tiga hal dalam satu naskah yaitu masih tidak ingin untuk merubah Pembukaan, negara kesatuan dan sistem pemerintahan presidensil.

Saya akan kembali pada yang pertama, yaitu tentang keinginan untuk tidak merubah Pembukaan. Ini penting, karena sebetulnya elaborasi sebuah negara dengan perangkat sistem ketatanegaraannya itu harus berangkat dari situ. *Nah,* dengan demikian pembicara ke-14 kesulitan untuk mencari sela-sela ini, saya bisa masuk dalam hal ada lima istilah yang terbangun dan terdesain secara baik di dalam Pembukaan yang disebut bahwa *nations* itu menjadi sebuah inti terciptanya sebuah *state, state* itu ada, karena ada *nations*, dan itu sejarah panjang berdialektika dan akhirnya *state* itu berdiri pada tahun 1945. Misalkan di dalam alinea pertama itu adalah kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa.

Kemudian di alinea ketiga itu berkehidupan kebangsaan, kemudian melindungi segenap bangsa, kemudian kehidupan bangsa, kemudian maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan, apa maksudnya? Ini hanya menjustifikasi bahwa sejarah perjuangan bangsa itu tidak dilahirkan atas sebuah pluralitas secara parsial. Apakah daerah, agama dan sebagainya, tetapi di dalam, Pak Asnawi, pasal-pasalnya bukan batang tubuhnya, Panglima masih menyebut batang tubuh, di sini tidak berlaku Pak batang tubuh, kesulitan. Jadi kita cenderung pakai pasal-pasal, itu tidak satu pun yang mengatakan bahwa negara ini adalah selain kesatuan dalam bentuknya adalah negara kebangsaan.

Setujukah Panglima, apabila istilah bahwa negara kita ini adalah negara kebangsaan itu secara eksplisit dimasukkan ke dalam pasal-pasal? Sehingga dialektika, dan tarik menarik atau tarik ulur ada sekelompok yang ingin mendirikan sebuah negara agama, negara kedaerahan, ini daerah juga sudah menjadi ideologi kedaerahan. Kan, untuk menjadi tarik, menarik, dengan pusat agar tuntas pada tahun 2000 ini. Ke depan ya negara kebangsaan, saya ingin sekali lagi, setujukah Bapak, apabila ini secara eksplisit masuk di dalam pasal-pasal? Implikasi dari sini kemudian berakibat pada Pasal 30, padahal yang melindungi itu adalah segenap bangsa, dan seluruh masyarakat.

Saya ingin tanya, apakah bentuk bela negara, dan setiap

partai atau komponen masyarakat, organisasi masyarakat yang bersifat militeristik baik dari segi gaya dan sebagainya itu, diperbolehkan, tidak, untuk menjawab dari Pasal 30 implementasinya? Dua hal itu saja, karena di saya *the end,* ada Banser *lah* itu. Jadi, bagaimana kira-kira mendesain dalam bela negara ke depan.[2470]

Sementara itu, Anthonius Rahail dari F-KKI mengutarakan gagasannya sebagai berikut.

... Hari ini menjadi kebanggaan kita bersama karena ABRI.... TNI kembali menegaskan sikapnya sesuai dengan reformasi bangsa ini di mana ABRI tidak lagi seperti kesan bahwa 32 tahun yang lalu menjadi alat kekuasaan tetapi kembali berfungsi sebagai alat negara, ini tentu kebanggaan kita bersama dan yang kedua bahwa nanti pada pemilu 2004 itu ABRI tidak ada lagi di DPR. Sementara di MPR dalam halaman 6 baris ke-8 dari bawah, diserahkan sepenuhnya keberadaan TNI di MPR, ada atau tidak ada itu kepada lembaga ini.

Saya mohon maaf dan saya kebetulan dari Papua, dan kalau kami menyerahkan saja begitu suatu yang barangkali, kalau hal yang tidak penting tidak apa-apa tapi posisi MPR di dalam lembaga MPR sesuai dengan alinea keempat melindungi bangsa ini menjadi penting, karena itu saya minta agar Panglima ABRI menegaskan, apakah perlu masuk MPR atau tidak dan bukan diserahkan kepada Majelis ini, dengan demikian Majelislah yang nanti mempertimbangkan.

Jadi tidak saja sekedar menyerahkan karena forum, ini bagi kami penting. Kenapa kami katakan penting? Hari ini di hotel Sentani Indah di Papua sedang terjadi musyawarah besar masyarakat Papua untuk menentukan kemerdekaannya, karena menolak pemekaran wilayah, menolak otonomi dan hanya ada satu kata ialah merdeka. Dan mereka dengan bebas melaksanakan ini di Jayapura hari ini dan besok. Ini menuju pada disintegrasi dan dilakukan secara bebas. Dengan demikian masyarakat secara struktural ke bawah menganggap bahwa Pemerintah pada dasarnya sudah menerima untuk kita merdeka.

Nah, oleh karena itu kehadiran ABRI di dalam institusi MPR dan Polisi tentunya ini bagi kami memang penting

[2470] *Ibid*., hlm. 455-456.

dalam melindungi itu. Oleh karena itu kami mohon klarifikasi dari Bapak Panglima ABRI supaya kita serahkan ini memang harus kembali pada pentingnya masuk di dalam MPR majelis.

Yang berikut, yaitu kembali kepada Pasal 10. Memang tadi banyak menjelaskan ini mengenai pengertian Panglima Tertinggi, Pangti di dalam pemahaman kami dalam keadaan darurat, dalam membuat perjanjian, itulah tugas Pangti Presiden.

Nah, kemarin kita semua dikejutkan mengenai Siaga I, oleh karena itu pemikiran sementara yang sambil lalu berjalan ialah, seolah-olah pengumuman Presiden sebagai Pangti, untuk pertamakali, ini adalah dalam rangka mempertahankan kekuasaan, ini juga sudah muncul di mass media. Oleh karena itu, pentingnya klarifikasi mengenai tugas yang ada kalau memang Pangti adalah keadaan darurat dalam keadaan perang ya tidak masuk kategori keadaan aman seperti ini.

Dalam hubungan dengan adanya Pangti dan Panglima, apakah ada pendapat dari Bapak Panglima, kalau kita ada Pangti, apakah posisi Panglima sekarang mungkin tidak lagi disebut Panglima, supaya hanya ada satu Panglima saja, mungkin menjadi Kepala Staf dari seluruh angkatan yang ada? Ini satu pemikiran saja yang barangkali berguna agar tidak rancu ketika kita dari tadi juga membahas antara Pangti dan Panglima.[2471]

Pendapat lainnya dikemukakan oleh Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG sebagai berikut.

Saya termasuk yang sama bergembira dengan Ibu Valina karena kita bisa berbicara dengan enak dengan Bapak-Bapak dari TNI. Bapak-Bapak menggunakan seragam tapi kelihatan cukup *welcome* dengan kritik-kritik yang kita berikan. Tapi ada yang cukup berbeda saya dengan Ibu Valina, kalau Ibu Valina mengatakan bahwa kelihatannya aspirasi dari TNI kali ini tegas, kalau menurut saya *kok* aspirasi baik aspirasi maupun realitas politik yang ada sekarang ini justru ambivalen begitu, menurut saya bahkan tidak tegas.

Pertama adalah tentang paradigma baru Pak, paradigma baru. Dulu selalu didengung-dengungkan bahwa TNI kita

[2471] *Ibid.,* hlm 456-457.

ini berbeda, dengan militer di barat. TNI kita ini sumber mata airnya itu adalah rakyat. Berdasarkan *statement* seperti itu kemudian terjadilah pembenaran-pembenaran bahwa ada yang menamakan dwi fungsi ABRI, dan dari situlah kemudian TNI bisa masuk dalam dunia politik.

Kemudian di sisi yang lain kita melihat bahwa sekarang muncul paradigma baru. Dalam paradigma baru ini kita melihat bahwa ada resiko sebenarnya dan resiko-resiko yang cukup diambil oleh TNI itu adalah cukup mendasar antara lain misalnya adalah tentang posisinya di politik termasuk tentang posisi di MPR tadi seperti yang disampaikan oleh beberapa bapak tadi itu.

Nah, oleh karena itu kami ingin bertanya atau mencoba untuk mempersoalkan kalau kita berbicara tentang demokratisasi atau demokrasi bagaimanapun secara teoritis, *kan* itu selalu ada posisi-posisi yang khas yang *different,* yang unik. Jadi tidak ada posisi yang ganda begitu, tidak ada posisi-posisi ganda.

Nah, pertanyaan kami adalah apakah paradigma baru yang akan diimplementasikan ini sudah siapkah TNI untuk melaksanakan ini? Karena apa? Pertama tentang realitas politik, misalnya tentang konflik-konflik internal yang terjadi di tubuh TNI pada saat sekarang ini, atau ada kesan seakan-akan di media massa kita lihat ada semacam rivalitas antar perwira.

Apakah itu menunjukkan sebagai kesiapan dalam implementasi paradigma baru atau itu yang dimaksud dengan demokratisasi dalam tubuh TNI atau sebetulnya menunjukkan ketidaksiapan dari TNI *gitu*. Karena apa, karena dalam benak kami ini bisa menjadi frustasi baru tapi bisa juga menjadi harapan baru. Frustasi baru kalau misalnya TNI ini pecah, rakyat akan sangat rugi karena bagaimanapun TNI adalah komponen demokrasi yang harus kita pelihara eksistensinya.

Tapi kalau misalnya dengan proses demokratisasi ini kemudian ini akan memberikan makna terhadap tubuh TNI yang selama ini katakanlah terlalu kaku, struktural dan lain sebagainya, maka ini tentunya akan memberikan berkah.

Pertanyaannya selanjutnya adalah bagaimana sebetulnya kesiapan TNI di dalam mengimplementasikan persoalan-persoalan tadi itu? Pertanyaan yang terakhir, yang kedua,

yang terakhir Pak, saya sama dengan kawan-kawan tentang terminologi Siaga I. Ini sebetulnya terminologi Siaga I, ini *kan* terminologi TNI, terminologi militer.

Kalau menurut saya, coba renungkan untuk menjadi Siaga I bagaimanapun harus ada Siaga III, ada Siaga II baru kemudian Siaga I, apa benar seperti itu saya tidak tahu itu. Tapi kalau misalnya kita lihat seperti ini, kita khawatir jangan-jangan Siaga I ini bukan dalam terminologi militer, tapi sudah dalam terminologi politik, pertanyaan kami bagaimana pandangan Bapak tentang persoalan itu?[2472]

Setelah Happy Bone, giliran Hobbes Sinaga dari Fraksi PDI Perjuangan mengutarakan pandangannya sebagai berikut.

Untuk menghemat waktu di halaman 3 ini ada pernyataan Tentara Nasional Indonesia sesuai paradigma baru secara konsisten melalui reposisi, redefinisi, dan reaktualisasi perannya sebagai alat negara. Dengan pernyataan ini saya teringat bahwa pada tanggal 12 Mei 1998 di salah satu kampus terkenal di Salemba ada spanduk yang besar sekali yang isinya kira-kira begini; selama 32 tahun orde baru, apakah ABRI masih alat negara atau sudah menjadi alat penguasa?

Apakah ABRI masih pelindung rakyat atau pelindung Soeharto? Apakah ABRI masih dinamisator atau hanya mempertahankan status quo? Apakah ABRI masih demokratisator atau malah menjadi diktator? Apakah ABRI masih pengayom rakyat atau sudah menjadi penindas rakyat? Apakah ABRI masih manunggal dengan rakyat atau sudah memusuhi rakyat? Itulah di satu spanduk yang sangat besar di salah satu kampus terkenal di Salemba yang tertulis dan pada hari yang sama terjadi peristiwa di Trisakti.

Pertanyaan saya sebenarnya adalah dengan paradigma baru ini, apakah di masa yang akan datang TNI ini masih kita katakan dinamisator, demokratisator, stabilisator, pengayom rakyat, manunggal dengan rakyat, apakah masih begitu perannya di masa yang akan datang?[2473]

Terhadap tanggapan para anggota Majelis, Panglima TNI

[2472] *Ibid.,* hlm. 457-458.

[2473] *Ibid.,* hlm. 459.

menyampaikan jawabannya sebagai berikut.

Kami sampaikan terima kasih dari 17 penanya ini banyak substansi-substansi yang memang mungkin perlu ada kejelasan-kejelasan lebih lanjut. Kemudian juga pada kesempatan ini saya ingin menyampaikan penghargaan kepada Ibu Valina dan bapak-bapak yang lain tentang pemahaman apa yang telah kita sampaikan sebagai penegasan bagaimana TNI ke depan menginginkan apa yang kita lakukan memang sesuai dengan yang menjadi harapan kita semua.

Memang 25 menit ini untuk menjawab keseluruhan mungkin tidak penuh, saya hanya melihat ada beberapa pertanyaan-pertanyaan yang secara substansial ini memiliki kesamaan.

Yang pertama adalah menyangkut Pasal 10, kemudian Pasal 2 yang berkait dengan kedudukan TNI di dalam MPR nantinya, kemudian yang ketiga masalah supremasi sipil, kemudian yang keempat kesiapan TNI di dalam melaksanakan paradigma barunya tadi.

Jadi dari berbagai itu mungkin saya akan mengkonsentrasikan kepada empat hal ini secara umum kemudian nanti barangkali ada yang melengkapi mungkin Kas Ter akan melengkapi sedikit. Namun saya upayakan hal-hal yang lain yang nanti tidak sempat kami sampaikan di dalam forum ini untuk bisa diberikan jawaban tertulis untuk masukan kepada forum ini.

Yang pertama mengenai Pasal 10 yang berbunyi mengenai Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Hal ini memang kita perlu melihat keterkaitan pasal demi pasal yang tadi disinggung oleh Pak Andi barangkali. Jadi sebenarnya kita bisa melihat bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara ini. Ini adalah merupakan bentuk dari kewenangan Presiden sebagai Kepala Negara. Dalam hakekat komando tertinggi dalam hal penggunaan kekuatan untuk mendukung keputusan-keputusan politik yang berkaitan dengan respon terhadap keadaan bahaya itu sendiri.

Jadi kalau kita melihat bahwasanya seperti disebutkan Presiden menyatakan perang dan syarat-syarat ditentukan dan sebagainya ini adalah suatu keputusan politik. Dan untuk pelaksanaan keputusan politik ini harus ada *effort*

untuk mendukung keputusan politik itu sendiri. Dalam hal penggunaan kekuatan sebagai *effort* mendukung kekuatan politik inilah, Presiden memegang kekuasaan atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara dalam konteks penggunaan kekuatan untuk mendukung keputusan politik tersebut.[2474]

Berkaitan dengan keanggotaan TNI di DPR dan MPR, Panglima berpendapat sebagai berikut.

Nah, dalam konteks inilah barangkali kita perlu pemahaman benar bagaimana kita merumuskan yang terbaik dari pasal-pasal itu nantinya di dalam kita merumuskan amendemennya. Dalam hal ini juga harus dilihat bahwa ini tidak terkait dengan bagaimana manajemen internal TNI ke dalam sehingga memang itu kita harus lihat secara benar di dalam kaitan pasal, demi pasal yang memberikan rumusan-rumusan yang kita pahami bahwa rumusan itu tadi kalau dilihat secara terpisah barangkali bisa ada penafsiran-penafsiran lain.

Justru di sinilah barangkali nanti kalau toh memang perlu ada penyempurnaan apakah pasalnya yang akan disempurnakan, apakah akan diberikan penjelasan-penjelasan lebih lanjut dari pasal ini, barangkali ini bisa dilakukan. Hal-hal lain nanti mungkin bisa ditambahkan secara garis besar.

Kemudian yang kedua, yang berkait dengan Pasal 2 ini yang selalu tadi dalam berbagai pertanyaan ditanyakan mengenai bagaimana kedudukan TNI di dalam MPR? *Dus* dari apa yang kami sampaikan bahwa memang sikap kita jelas, bahwa di dalam Dewan Perwakilan Rakyat maka anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih sesuai dengan apa yang kita sampaikan.

Kemudian keanggotaan MPR itu sendiri ada rumusan-rumusan yang juga di situ telah ada hal-hal yang menjadi basis pembahasan. Namun TNI melihat bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat ini sebagai lembaga yang tertinggi. Lembaga Tertinggi Negara ini, dia akan melakukan proses pembahasan dan pengambilan keputusan kenegaraan yang sangat penting yang akan berpengaruh di dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat, dan bernegara.

Oleh karena itu TNI melihat, alangkah baiknya apabila

[2474] *Ibid.,* hlm. 459-460.

lembaga tertinggi negara ini di dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan yang akan menyangkut kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara ini bisa mengikutkan seluruh komponen bangsa yang ada. Bahwa di dalam DPR barangkali belum seluruh komponen-komponen itu tertampung di dalam partai-partai politik yang terwakili di dalam keanggotaan DPR, ada barangkali komponen-komponen bangsa yang lain.

Mohon nanti di dalam pembahasan lebih lanjut bisa diinventarisasi kelihatannya komponen-komponen bangsa yang mana, yang mungkin tidak atau belum terwadahi di dalam keanggotaan DPR, ini yang juga diperlukan perannya, kontribusinya, di dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan tersebut.[2475]

Mengenai hak pilih bagi TNI, Panglima menjelaskan sebagai berikut.

Berkaitan dengan TNI, tadi disampaikan bahwa memang TNI tidak menggunakan hak pilih dalam arti memilih dan dipilih. Kita mencoba melihat secara obyektif, bahwa TNI tidak menggunakan hak pilih ini semata-mata bahwa TNI ingin solid dan utuh, kemudian profesional dan netral, jadi solid, utuh, netral dan profesional.

Apabila TNI harus memilih maka dengan sendirinya akan banyak pilihan. Banyak pilihan nanti akan memberikan kesan bahwa ada kelompok-kelompok di dalam TNI itu sendiri, jadi tidak menguntungkan begitu ya. Kalau TNI bikin partai sendiri, nanti TNI berarti tidak netral, karena dia akan masuk kepartainya sendiri.

Oleh karena itu dengan orientasi kepentingan-kepentingan soliditas yang utuh, netralitas dan profesionalitas bagi TNI maka memang TNI tidak menggunakan hak pilih tersebut. *Lha*, dalam tidak menggunakan hak pilih ini, TNI sebagai salah satu komponen bangsa yang ingin juga memberikan sumbangan pemikiran, peran serta, kontribusi dan sebagainya dalam rangka proses pengambilan keputusan kenegaraan ini.

Justru saya menyampaikan pemikiran-pemikiran yang kami sampaikan kepada bapak sekalian untuk memikirkan bagaimana mengakomodasikan ini semua? Bagaimana mengaturnya, jadi semua adalah berkaitan dengan

[2475] *Ibid.*, hlm. 460-461.

pemikiran-pemikiran obyektif dari kita semua, untuk bagaimana MPR ini di dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan bisa mengikutsertakan seluruh komponen-komponen bangsa yang ada. Karena apa? Karena keputusan-keputusan kenegaraan yang diambil oleh MPR ini akan menyangkut tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara ke depan yang akan juga akan memberikan implikasi kepada apa yang akan dialami oleh masyarakat seluruhnya.[2476]

Berkaitan dengan konsep supremasi sipil, Panglima TNI menjelaskan pandangannya sebagai berikut.

Kemudian yang berikutnya, mengenai supremasi sipil. Saya ingin mengatakan bahwa mengenai supremasi sipil ini barangkali kita bisa melihat dalam pemahaman yang lebih obyektif yaitu supremasi hukum dalam artian bahwa di sini yang kita lihat bukan *civilian*, bukan orang sipil, tetapi bagaimana kita melihat bahwa kita semua harus mendukung dan men-*support* pemerintahan yang *legitimate* yang mempunyai legitimasi yang terbentuk dari suatu proses konstitusi yang demokratis.

Nah, dalam konteks ini saya menyatakan bahwa TNI mendukung *legitimate government* ini memang terbentuk dari suatu proses konstitusi yang demokratis. Dan kita melihatnya di sini adalah apa yang dikaitkan dengan supremasi sipil tersebut sehingga kembali bahwa di sini yang diartikan bukan *civilian* tetapi bagaimana pemerintahan yang mempunyai legitimasi ini harus kita tempatkan pada suatu posisi yang harus didukung oleh semua komponen bangsa.

Kemudian yang berikutnya kesiapan TNI untuk melakukan paradigma barunya. Jadi saya ingin sampaikan kepada para Bapak dan Ibu sekalian tadi bahwa dengan melihat secara obyektif dan jujur tentang berbagai kekurangan dan kelemahan di dalam pelaksanaan peran TNI pada masa lalu, TNI telah menggunakan itu semua sebagai basis untuk pembenahan diri. Sebagai basis untuk pembenah,an diri. Di dalam konsep pembenahan diri ini maka TNI telah merumuskan paradigma barunya, yang dijabarkan di dalam konsep reformasi internal TNI ini menyangkut dua aspek pokok.

[2476] *Ibid*., hlm. 461.

Yang pertama adalah aspek struktural, yang kedua aspek kultural. Dari aspek struktural banyak yang disentuh apakah itu organisasi, apakah itu doktrin, apakah itu perangkat lunak dan sebagainya. Itu mungkin kita bisa rumuskan dan lakukan dalam waktu sekejap.

Kita menyadari bahwa proses kultur seperti yang Bapak-Bapak sampaikan apa siap, kira-kira *kan gitu*! Apakah dalam waktu singkat ini mereka semua bisa menerima? Saya sampaikan bahwa dari aspek kultur memang butuh waktu proses tapi mohon dapat dibaca kemauan yang kuat, komitmen yang kuat yang ingin kita lakukan dalam rangka pembenahan diri ini. Ini dapat dipahami dan justru kami menginginkan adanya *support* dari teman-teman yang lain, pihak-pihak yang lain, komponen-komponen yang lain. Saya kira dengan *support* dari komponen bangsa yang lain, komitmen yang kuat yang dimiliki TNI ini, akan dapat segera mewujudkan apa yang menjadi keinginan kita bersama.

Ini yang ingin saya sampaikan mengenai kesiapan dari TNI dalam pelaksanaan menghadapi paradigma baru ini. Kami tidak mengingkari bahwa belum sepenuhnya ini turun sampai di lapangan, mungkin masih ada prajurit yang di lapangan yang mungkin masih nginjek, dan sebagainya, ya. Mungkin dulu itu dianggap biasa, tapi sebetulnya sekarang tidak harus terjadi yang demikian itu.

Oleh karena itu menyangkut kultur sehingga ini perlu ada sosialisasi yang intensif ke dalam dan ini seluruh kepala staf angkatan *commit* untuk itu semua. Untuk ini melakukan upaya-upaya ke dalam, dalam rangka apa yang tadi disampaikan sebagai suatu reformasi internal aspek kultur karena memang untuk kultur kita yakini dalam suatu proses yang panjang yang telah membentuk suatu budaya barangkali tidak bisa kita begitu saja membalik tangan. Namun kembali saya sampaikan bahwa dengan komitmen yang kuat yang dimiliki oleh seluruh jajaran TNI saat ini.

Kami juga mohon *support*, dukungan dari komponen-komponen bangsa yang lain untuk dapat memahami dan memberikan dukungan kepada kita apa yang kita inginkan ini dapat terwujud. Kemudian beberapa hal yang lain yang saya lihat mungkin mengenai ketidaknetralan aparat di lapangan barangkali tadi juga disebut para bapak sekalian

beberapa.[2477]

Panglima TNI juga menjelaskan soal kasus konflik di Maluku di mana TNI saat itu menjadi sorotan, sebagai berikut.

> Saya ingin menyampaikan bahwa sebagai contoh kasus di Maluku barangkali tadi disoroti ya Pak, ya. Kita melihat bahwa benar pada awal-awal konflik itu sendiri ada elemen-elemen aparat yang tidak netral. Ketidaknetralan aparat pada saat itu disebabkan karena adanya hubungan emosional dari yang bersangkutan, apakah dia karena memang tempat tinggal, mungkin famili, mungkin teman sekolah, mungkin keluarga dan sebagainya. *Nah,* ini memang di lapangan itu terlihat.
>
> Dan dalam konteks ini maka direktif yang diberikan jelas, bahwa di dalam penanganan konflik horizontal seperti itu maka aparat-aparat lokal ini harus dilepaskan dari tugas-tugas penanganan konflik. Karena kalau itu dilakukan, kita tidak bisa menjamin bahwa mereka tidak terlibat, ataupun tidak bisa bersikap netral.
>
> *Nah,* untuk ini sebenarnya sudah banyak Pak, yang sudah diambil tindakan dan sebagainya. Untuk mereka-mereka yang memang tidak bisa menunjukkan netralitas dalam pelaksanaan tugas. Oleh karena itu konsep yang diterapkan dalam penanganan konflik horizontal itu adalah, kita tidak melibatkan aparat-aparat lokal ataupun aparat yang memiliki hubungan emosional dengan pihak-pihak yang konflik di situ, sehingga diharapkan bahwa netralitas aparat di dalam penanganan konflik itu dapat diwujudkan.
>
> Kemudian satu hal yang ingin juga saya sampaikan di dalam kesempatan ini khususnya di dalam penanganan masalah di Maluku, bahwa kehadiran aparat di daerah konflik, di Maluku, bukan untuk menghadapi pihak-pihak yang bertikai. Tugas yang diberikan jelas, kehadiran mereka adalah untuk menghentikan konflik itu sendiri, mencegah jangan sampai konflik terjadi di antara kedua mereka.
>
> Hal yang berkembang di lapangan adalah sekarang bahwa masyarakat mengharapkan satuan-satuan aparat di sana tetap bertahan, karena ternyata kehadiran pasukan, kehadiran aparat di lapangan merupakan *the internal*

[2477] *Ibid.,* hlm. 461-462.

factor yang dominan, yang bisa mencegah konflik. Ini yang juga sering dilaporkan, baik kami komunikasikan dengan teman-teman kita yang ada di DPR dan sebagainya sehingga dipahami benar bagaimana kehadiran aparat di daerah Maluku itu sendiri.

Ini beberapa hal yang dapat saya sampaikan, dari apa yang dipertanyakan dari keseluruhan dari 17 penanya ini. Barangkali ada yang bisa dilengkapi dari silakan. Ada yang melengkapi? Cukup. Demikian Pak, jadi beberapa hal yang kami dapat sampaikan.

Sekali lagi ini, karena begitu banyaknya pertanyaan, mungkin kami tidak bisa satu-satu kami jawab pada saat ini, namun *recording* ini ada pada kami, beberapa hal yang atau yang belum dapat kami sampaikan di dalam pertemuan kita siang hari ini, kita akan usahakan untuk dapat memberikan jawaban-jawaban tertulis sebagai masukan.

Terima kasih atas segala perhatian, semoga apa yang kami sampaikan dapat memberikan masukan bagi para bapak dan ibu sekalian untuk pembahasan di lain kemudian.

Terima kasih.

Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.[2478]

Wacana mengenai perubahan terhadap UUD 1945 pada periode pascaperubahan pertama semakin meluas di tengah-tengah masyarakat. Beberapa topik baru, selain materi yang telah direkomendasikan oleh PAH III pada perubahan pertama, telah menjadi bahan diskusi oleh berbagai kalangan. Menyikapi hal tersebut, PAH I merencanakan untuk melibatkan langsung masyarakat dalam proses perubahan kedua. Selain mengundang berbagai pihak untuk hadir dan dimintakan keterangan serta masukan, PAH I juga menggelar berbagai seminar mengenai perubahan UUD 1945 di berbagai daerah. Hasil seminar tersebut kemudian menjadi bahan masukan PAH I untuk merumuskan hal mana saja yang menjadi perhatian masyarakat untuk dilakukan perubahan. Salah satu seminar yang diselenggarakan oleh PAH I adalah seminar dalam rangka perubahan UUD 1945 bidang politik diselenggarakan di Banjarmasin pada 19 s.d. 20 Maret 2000. Salah satu rekomendasi hasil seminar tersebut adalah perlunya dilakukan perubahan terhadap Bab XII Pasal

[2478] *Ibid.*, hlm. 462-463.

30 mengenai Pertahanan Negara yakni dengan memasukan posisi TNI dan Polri dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta kewajiban warga negara dalam bela negara.

Setelah memeroleh masukan dari berbagai kalangan mengenai substansi-substansi perubahan UUD 1945, PAH I BP MPR melakukan pembahasan secara intensif terhadap rumusan-rumusan hasil masukan dari berbagai kalangan tersebut. Dalam Rapat PAH I BP MPR ke-32, 17 Mei 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda usulan fraksi mengenai rumusan BAB I UUD 1945, muncul usulan dari F-PDKB yang disampaikan juru bicaranya, Gregorius Seto Harianto sebagai berikut.

n. Tentara Nasional Indonesia adalah aparatur Negara yang terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara yang berfungsi sebagai lembaga pertahanan dan keamanan Negara di bawah koordinasi Kepala Negara;

o. Kepolisian Negara adalah aparatur Negara yang berfungsi sebagai penegak hukum dan pengayom masyarakat;[2479]

Pembahasan mengenai bab pertahanan dan kemananan akhirnya dibawa ke rapat lobi. Rapat lobi diikuti oleh perwakilan dari tiap fraksi. Dalam Rapat lobi PAH I, 23 Mei 2000, yang dilakukan untuk membuat rumusan bab-bab yang akan dijadikan prioritas untuk dilakukan perubahan sekligus merumuskan judul bab, muncul usulan dari fraksi-fraksi mengenai susunan bab-bab perubahan UUD 1945. Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengusulkan hal-hal sebagai berikut.

> Jadi menyangkut bab ini mungkin ada baiknya untuk mempermudah proses kita. Ini masing-masing fraksi itu bisa mengajukan bab-bab apa saja dalam keseluruhan Undang-Undang Dasar itu, *gitu*. Jadi, karena asumsinya tentunya ada, paling tidak ada tiga varian besaran *gitu*. Pertama, bab-bab yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar yang berlaku selama ini. Jadi tetap mengikuti itu.

[2479] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1999 – 2002 Tahun Sidang 2000, Buku Empat, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 52-53.

> Pengubahan hanya pada isi pasal dan ayat-ayat itu.
>
> Lalu yang kedua, sedikit modifikasi. Misalkan ada ayat-ayat yang menyebut BPK, lalu kemudian BPK itu karena lembaga kemudian ditarik menjadi bab. Jadi berubah.
>
> Atau yang ketiga, yang sama sekali bab baru misalkan. Apa, saya tidak tahu. Tapi memang yang selama ini belum ada dalam undang-undang. Jadi paling tidak berkisar di situ, kurang lebihnya. Oleh karenanya ada baiknya kalau seluruh fraksi mengajukan saja bab-bab, keseluruhan sejak bab pertama sampai bab terakhir, itu apa-apa saja. Dengan sendirinya nanti akan diketahui mana-mana saja yang memiliki titik-titik persamaan, mana yang berbeda sama sekali, begitu. Jadi itu usulan kami menyangkut bab, Pimpinan.[2480]

Terkait dengan pertahanan, Lukman mengusulkan masuk dalam Bab XIII.

> Bahkan kami juga mengusulkan menyangkut Kepolisian itu juga dan juga Kejaksaan itu masuk dalam bab Kepresidenan. Jadi itu bagian dari eksekutif. [2481]

Sedangkan Sutjipto dari F-UG mengusulkan Pertahanan dan Keamanan menjadi Bab VIII, sebagai berikut.

> Ya, jadi bab-bab yang kita usulkan sebenarnya tetap enam belas bab. Jadi yang Pertama tetap adalah Bentuk Negara.
>
> Lalu yang kedua, MPR.
>
> Yang ketiga, DPR.
>
> Yang keempat, Dewan Perwakilan Daerah.
>
> Yang kelima, Partai Politik dan Pemilu.
>
> Yang keenam Lembaga Kepresidenan.
>
> Yang ketujuh, Hubungan Pusat dan Daerah.
>
> Yang kedelapan, Pertahanan dan Keamanan.
>
> Yang kesembilan, Lembaga-lembaga Tinggi Negara Yang Lain, jadi BPK, MA dan lain-lain. [2482]

Sementara F-TNI/Polri tidak mengusulkan perubahan nama dan nomor bab, tetapi hanya mengusulkan agar pertahanan dan kemananan dilakukan perubahan. Saat itu ia mengatakan

[2480] *Ibid*., hlm. 220.
[2481] *Ibid*., hlm. 221.
[2482] *Ibid*., hlm. 225.

sebagai berikut. "Kemudian Pertahanan Negara." [2483]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengusulkan rumusan Pertahanan dan Keamanan Negara menjadi Bab XV.

> Saya juga ingin menyampaikan susunan bab atas dasar pemikiran yang disampaikan Pak Andi tadi. Saya setuju bahwa kita menyusun bab atas dasar kepentingan bagaimana kita mudah mempelajari dan melaksanakannya. Karena itu saya usulkan...Bab XV Pertahanan dan Keamanan Negara.[2484]

Untuk selanjutnya, Pertahanan Negara dibahas secara intensif pada Rapat PAH I BP MPR ke-45, tanggal 20 Juni 2000 dengan agenda tunggal Pembahasan Rumusan Bab XII UUD 1945 Tentang Pertahanan Negara. Rapat dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf. Pada pengantar Rapat, Ketua rapat, Slamet Effendy Yusuf mengutarakan sebagai berikut.

> ...pagi ini kita akan berbicara mengenai Bab XII yaitu mengenai Pertahanan Negara. Mengenai bab ini saudara-saudara sekalian ada satu pasal yaitu Pasal 30 yang berisi dua ayat.
>
> Yang Ayat (1):
>
> "Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara".
>
> Yang Ayat (2):
>
> "Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dengan undang-undang".
>
> Sebagaimana kita ketahui, masalah ini juga sempat dibicarakan ketika kita membicarakan mengenai hak asasi manusia dan ketika kita membicarakan mengenai hak warga negara. Itu juga sudah sempat ada teman-teman dan fraksi yang melontarkan. Oleh karena itu nanti, saya kira kita akan melihat masalah ini secara lebih cermat. Sehingga nanti apabila memang sudah dirumuskan dan sebagaimana kami bisa informasikan di dalam HAM ada rumusan yang dikurung, kalau cocok akan dipindahkan di sini.[2485]

[2483] *Ibid.,* hlm. 226.

[2484] *Ibid.,* hlm. 229

[2485] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1999 – 2002 Tahun Sidang 2000, Buku Enam, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 1-2.

Pada kesempatan itu, setiap fraksi mendapatkan kesempatan untuk menyampaikan pendapatnya. Saat penyampaian pendapat tersebut, fraksi-fraksi sudah merumuskan usul perubahan secara konkrit pada bab, pasal, dan ayat. Tentu saja hal ini memudahkan forum lobi dan tim perumusan.

Pada Rapat PAH I ke-45 tersebut muncul sejumlah usulan materi perubahan secara komprehensif. Dalam usulan tersebut rata-rata sudah berbentuk rumusan perubahan pasal per pasal. Mayoritas fraksi mengusulkan untuk menambah substansi bab dengan lebih mengedepankan peran TNI dan Polri.

Anthonius Rahail yang menjadi juru bicara F-KKI mengusulkan nomor dan nama bab tetap sebagai Bab XII Pertahanan Negara, begitu pula dengan rumusan Pasal 30 yang ada di dalamnya tidak perlu diubah. Selengkapnya pendapat F-KKI tersebut sebagai berikut.

> Dalam rangka pembahasan pasal 12, Bab XII, pertahanan, judul Pertahanan Negara Pasal 30, dari F-KKI mengusulkan untuk Pasal 30 ini tetap dengan penekanan pada Ayat (2) yaitu:
>
> "Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dengan undang-undang".
>
> Di sini dimaksudkan agar nanti di dalam undang-undang akan mengatur tentang fungsi dan peran daripada militer dan kepolisian yang pada intinya dalam negeri. Jadi ada dua aspek yang ingin kita tekankan di sini. Aspek yang pertama dalam negeri adalah kepolisian, yang dalam praktek menjaga keamanan di dalam negeri. Ada hal-hal yang perlu bantuan daripada militer dapat diminta bantuan pada militer. Contohnya seperti di Poso. Sedangkan aspek yang kedua, fungsi yang kedua yaitu keamanan negara ada pada militer dengan kata lain bahwa luar negeri ya, ini menjaga bangsa dan negara kita. Fungsi pertahanan ini adalah militer, angkatan darat, laut dan udara. Itulah pendapat yang dapat kami sampaikan pada kesempatan ini.
>
> Terima kasih.[2486]

F-UG melalui juru bicaranya, Sutjipto, mengusulkan agar

[2486] *Ibid.*, hlm. 2.

dalam Bab XII ini perlu dimasukkan ketentuan yang mengatur keberadaan TNI dan Polri, di samping ketentuan mengenai bela negara oleh warga negara. Untuk itu, F-UG mengusulkan agar Bab XII dipecah menjadi tiga bab. Secara rinci usulan F-UG adalah sebagai berikut.

> ... bab tentang Pembelaan Negara adalah tetap. Jadi terdiri dari dua ayat, yaitu Ayat (1):
>
> "Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara".
>
> Lalu Ayat (2):
>
> "Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dengan undang-undang".
>
> Lalu bab mengenai Tentara Nasional Indonesia, dalam satu pasal terdiri dari empat ayat, yaitu Ayat (1):
>
> "Tentara Nasional Indonesia adalah alat pertahanan negara yang susunan, kedudukan dan tugasnya diatur dalam undang-undang".
>
> Ayat (2):
>
> "Tentara Nasional Indonesia dipimpin oleh seorang kepala staf gabungan TNI yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan pertimbangan DPR".
>
> Ayat (3):
>
> "TNI terdiri dari Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara yang masing-masing dipimpin oleh seorang kepala staf".
>
> Ayat (4):
>
> "Para kepala staf diangkat dan diberhentikan Presiden dengan pertimbangan Menteri Pertahanan dan Kepala Staf GabunganTNI".
>
> Lalu bab berikutnya mengenai Kepolisian Negara terdiri dari satu pasal dan dua ayat. Ayat (1):
>
> "Kepolisian negara adalah alat keamanan negara yang susunan, kedudukan dan tugasnya diatur dengan undang-undang".
>
> Ayat (2):
>
> "Kepolisian negara dipimpin oleh Kepala Polisi Republik Indonesia yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden

dengan pertimbangan DPR".[2487]

Sementara itu, F-TNI/Polri melalui juru bicaranya, Hendi Tjaswadi, menekankan agar pemisahan peran pertahanan dan keamanan tidak dikotomis bagi TNI. Menurut F-TNI/Polri, TNI juga tetap memiliki peran dalam menjaga keamanan, bukan pertahanan saja.

> Kami dari Fraksi TNI/Polri, untuk Bab XII dengan judul Pertahanan Negara ini, Pasal 30, kami masih menganggap bahwa pasal ini masih relevan dan masih bisa dipertahankan, sehingga kami usulkan adalah tetap. Namun demikian kami siap membahas usulan dari fraksi-fraksi lain, hanya beberapa hal yang perlu kami sampaikan sebagai latar belakang.
>
> Jadi, di dalam pengertian pertahanan dan keamanan, ada sebagian besar dari kita yang membedakan secara tegas pertahanan adalah menghadapi ancaman dari luar dan keamanan adalah di dalam negeri. Kemudian ada yang berpendapat juga bahwa TNI itu secara substansial terdiri dari Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Tetapi secara pengetahuan kadang-kadang Angkatan Darat itulah yang diangkat menjadi TNI dan ini bisa tercantum di dalam rumusan hankamnya ini. Pertahanan itu adalah untuk TNI, keamanan adalah untuk Polisi, kita lihat di sini. Kalau itu untuk Angkatan Darat, betul sekali, bisa kita terima. Tetapi untuk Angkatan Udara dan Angkatan Laut, kalau hanya untuk bertahan selama ada penyerangan dari luar, saya kira akan sulit untuk melaksanakan tugas sehari-hari apabila payung ini ditiadakan.
>
> Selama ini angkatan udara bukan hanya untuk pertahanan, bukan hanya untuk menerima serangan dari luar, angkatan udara dan angkatan laut juga melaksanakan keamanan, menegakkan hukum dan menegakkan kedaulatan negara di udara dan di laut. Jadi kalau misalnya dimunculkan di dalam pasal ini jelas-jelas pertahanan itu untuk TNI yang terdiri dari Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara maka tidak ada payung undang-undang, konstitusi yang melindungi Angkatan Udara dan Angkatan Laut bertugas hari-harinya. Padahal sehari-hari banyak sekali pelanggaran-pelanggaran terjadi, bukan serangan yang visinya adalah pertahanan, bukan begitu. Kalau Angkatan

[2487] *Ibid.*, hlm. 2-3.

> Darat betul sekali ada musuh dari luar itulah pertahanan, tetapi Angkatan Udara dan Angkatan Laut tidak begitu.
>
> Oleh karena itu, mohon kita sama-sama mengingatkan jangan sampai payung konstitusi itu dicabut sehingga tidak ada dasar hukum bagi Angkatan Laut dan Angkatan Udara untuk melaksanakan tugas sehari-harinya di luar pertahanan. Angkatan Udara dan Angkatan Laut yang tugas di udara dan di laut tidak pernah membantu, yang apa, kerusuhan massa itu *nggak* bisa kita membantu dengan pesawat, *nggak* bisa *tuh bracket* membantu kerusuhan massa atas permintaan polisi, *nggak* bisa kita. Kita ya tugas di atas, ya tugas di laut. Jadi ini mohon visi ini kita pahami benar, jadi jangan sampai membedakan langsung visi seolah-olah TNI itu ya Angkatan Darat, saya kira ini mohon diwaspadai.[2488]

F-PDU melalui juru bicaranya, Asnawi Latief, mengatakan sebagai berikut.

> Perkenankan fraksi kami mengusulkan beberapa perubahan, tambahan, penyempurnaan, Bab XII Undang-Undang Dasar 1945 tentang Pertahanan Negara. Judul bab diusulkan agar ada penyempurnaan dan atau penambahan sehingga menjadi Pembelaan dan Pertahanan Negara. Barangkali dengan adanya Pembelaan itu bisa memayungi Angkatan Udara dan Angkutan Laut untuk membela.
>
> Yang kedua, bab ini dipecah menjadi tiga bab dengan penambahan dua bab yaitu bab tentang Tentara Nasional Indonesia dan bab tentang Kepolisian Negara. Yang ketiga khusus kepolisian, sebenarnya bisa saja masuk dalam komponen bab baru tentang penegakan hukum bersama kejaksaan dan bisa berdiri sendiri dalam satu bab. Namun fraksi kami berpendapat karena kepolisian mempunyai multi tugas yaitu sebagai penyelidik, penyidik, pengamanan, penertiban dan pengayoman terhadap masyarakat. Di samping disebut tugas penyelidik dan penyidik dalam bab tentang Penegakan Hukum juga bisa berdiri sendiri dalam satu bab mengenai Kepolisian Negara.[2489]

Lebih lanjut, F-PDU mengajukan rumusan selengkapnya Bab XII dan bab tambahan baru sebagai berikut.

Rumusan selengkapnya Bab II, Bab XII dan bab tambahan

[2488] *Ibid.,* hlm. 3-4
[2489] *Ibid.,* hlm. 5

baru sebagai berikut, Pembelaan dan Pertahanan Negara.

Ayat Pasal 30 Ayat (1), ini penyempurnaan dari ayat lama:

"Tiap-tiap warga negara Republik Indonesia berhak dan berkewajiban".

Kalau yang lama wajib, kami lebih aktif berkewajiban, ikut serta dalam usaha pembelaan negara.

Ayat (2):

"Tugas pertahanan negara dilaksanakan oleh Tentara Nasional Indonesia bersama-sama dengan sukarelawan bela negara, milisi".

Kita ingin milisi itu difungsikan di negeri kita, negeri kita, negeri tetangga yang kecil Singapura itu begitu intensif memberikan *national service* penduduknya atau warga negaranya sehingga ikut bela negara dan pertahanan negara.

Ayat ke-(3):

"Syarat-syarat dan ketentuan pembelaan dan pertahanan negara lebih lanjut diatur dengan undang-undang".

Saudara Pimpinan, bab baru tentang Tentara Nasional kendatipun sudah dimasukkan di dalam Bab II tetapi karena ada gabungannya dengan sukarelawan dan milisi maka diperlukan pengaturan tersendiri Tentara Nasional Indonesia ini sehingga mempunyai wadah yang jelas. Pertama, Ayat (1):

"Tentara Nasional Indonesia adalah alat negara yang bertugas melakukan pembelaan dan pertahanan negara yang susunan, kedudukan dan tugasnya lebih lanjut diatur dengan undang-undang".

Yang ke (2):

"Tentara Nasional Indonesia dipimpin oleh Kepala Staf Gabungan angkatan yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan pertimbangan DPR".

Ini bukan kami tidak mengerti soal militer pak. Kami sudah belajar baca coba bab walaupun bukan militer di Amerika pun juga ada staf gabungan itu. Jadi terserah kita mengaturnya.

Yang ke (3):

"Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat,

Angkatan Laut ....".

Ayat (3):

"Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara yang masing-masing angkatan dipimpin oleh seorang Kepala Staf".

Ayat (4):

"Para Kepala Staf angkatan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan pertimbangan Kepala Staf Gabungan".

Bab baru berikutnya mengenai Kepolisian Negara Pasal ... Ayat (1):

"Kepolisian negara adalah alat negara yang bertugas mengayomi, menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat serta melaksanakan tugas penyelidikan dan penyidikan dalam perkara pidana".

Ayat (2):

"Kepolisian Negara dipimpin oleh Kepala Polisi Negara...", Kepolisian negara kalau mau disingkat KKN juga boleh, "....yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat".

Terakhir, Ayat ke (3):

"Susunan, kedudukan dan kekuasaan Kepolisian Negara lebih lanjut diatur dengan undang-undang".[2490]

F-PDIP dengan juru bicaranya, Sutjipno, juga mengusulkan ada pembagian peran antara TNI dan kepolisian. TNI lebih berperan dalam menjalankan fungsi pertahanan sementara Kepolisian menjalankan peran sebagai penjaga ketertiban dan keamanan sebagai bagian dari alat penegak hukum. Selengkapnya, usulan dan penjelasannya sebagai berikut.

> Sebelum saya ngobrol panjang mengenai masalah pertahanan ini maka pagi-pagi saya nyatakan ringkasan dulu. Berbicara pertahanan adalah bicara mempertahankan *souvereiniteit* negara secara komprehensif. Oleh karena itu ungkapannya pertahanan adalah *we have to destroy the enemy,* sedangkan keamanan esensinya adalah melindungi, memberikan perlindungan terhadap jiwa, raga, harta benda dan kehormatan termasuk Hak Asasi Manusia seseorang dalam kehidupan bermasyarakat untuk itu ungkapannya adalah keamanan *we have to fight the crime not the criminal.*

[2490] *Ibid.,* hlm. 5-6.

Ini saya tegaskan. *We have to fight the crime but not the criminal.* Mengapa? Karena *the criminal* mengandung hak asasi atau dilindungi oleh Hak Asasi Manusia.

Yang kedua, *help delinquency* dan yang ketiga adalah *love humanity*. Dengan demikian maka ada beda diametral antara pertahanan dan keamanan. Beda diametral antara militer dan polisi.

Untuk itu saya berikan salah satu keterangan. Kalau di Jerman mengenai masalah keamanan disebut dengan *sicherheit, ruhe und ordnung* sedangkan di Belanda, *veiligheid, rust en orde* sedangkan di Indonesia ini yang bagus sekali tata tentram kerta raharja, yang Lemhanas menyingkat menjadi *security and prosperity*, itu singkatannya dulu.

Nah, Saudara sekalian, bicara masalah pertahanan negara secara tekstual konstitusional hanya terdapat tiga sumber resmi; pertama, pada *Preambule*, kedua, pada batang tubuh..., bukan Pak Asnawi, ketiga, penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Dari *preambule* kita dapatkan pegangan sangat fundamental pada alinea keempat yang antara lain berbunyi seperti berikut, Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Selanjutnya ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ini sudah pernah dilaksanakan oleh tentara kita dalam bentuk *keep,* apa namanya, *keeping force*, *peace keeping force* di luar negeri.

Dari batang tubuh dan pasal-pasalnya hanya kita dapatkan satu pasal saja yaitu Pasal 30, yang hanya memuat dua ayat. Ayat Pertama dan Ayat Kedua tidak perlu saya bacakan, tuan-tuan baca sendiri.

Yang berikutnya, dari penjelasan kita tidak menemukan penjelasan apapun tentang pertahanan negara. Padahal melalui naskah penjelasan tersebut kita harapkan terdapat satu latar belakang konseptual tentang lahirnya pasal-pasal dalam satu perundang-undangan, dalam hal ini tentunya mengenai pertahanan negara. *Nah*, apabila kita lakukan analisa singkat saja dari bahan-bahan tekstual konstitusional tersebut maka nampak jelas dan gamblang bahwa pesan-pesan dan amanat-amanat tentang pertahanan negara yang termuat dalam *Preambule* yang nilai dan maknanya begitu luas berbobot berat serta sangat fundamental tidak

nampak terjemahannya pada pasal-pasalnya secara baik dan juga tidak terjabarkan secara mudah dan gamblang dan bahkan terlalu singkat.

Nah, oleh karena itu sebelum fraksi kami menyampaikan usul perubahan ataupun upaya penyempurnaan terhadap Bab Pertahanan Negara ini maka perkenankanlah kami sebagai bagian integral dari rakyat Indonesia, yang merasa wajib dan ikut bertanggung jawab atas baik dan buruknya serta jatuh dan bangunnya masalah Pertahanan Negara, untuk dan demi kepentingan nasional tertinggi dari nusa dan bangsa Indonesia maka pada kesempatan ini akan menyampaikan visi ataupun pandangan konseptual kami tentang konsepsi Pertahanan Negara dan Keamanan Negara.

Bicara masalah pertahanan negara pada dasarnya akan berbicara beberapa faktor variabel secara integral yang berkaitan ataupun berkolerasi dengan masalah pertahanan negara antara lain sebagai berikut; Pertama, harus jelas dulu dimensi pembangunan, kesejahteraan materiil dan spirituil bagi nusa bangsa dan masyarakat Indonesia secara menyeluruh dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur yaitu melalui perumusan terlebih dahulu tentang beberapa hal yang sangat fundamental. Seperti hal-hal yang menyangkut *national interest*, *national objective*, *national policy,* dan *national strategy* yaitu kepentingan nasional tertinggi bangsa, tujuan nasional tertinggi bangsa, kebijakan nasional tertinggi bangsa dan strategi nasional bangsa di bidang kesejahteraan. Hal ini sangat dan bahkan maha penting untuk dapat diberikan respon pada dimensi pertahanan negara Indonesia. Itu yang pertama.

Kedua, ialah bahwa dengan jelasnya rumusan-rumusan penting pada dimensi kesejahteraan atau *prosperity* tersebut maka akan jelas pula bagaimana suatu konsepsi pertahanan negara dapat disusun secara rapi dan komprehensif serta konstekstual dengan dimensi kesejahteraan tersebut yang jenis faktor-faktor variabelnya sama dengan dimensi kesejahteraan, namun ditransformasikan ke dalam dimensi pertahanan negara. Yaitu meliputi hal-hal seperti kepentingan nasional tertinggi bangsa Indonesia di bidang pertahanan, tujuan nasional tertinggi kebijakan nasional tertinggi dan strategi nasional tertinggi bangsa Indonesia di bidang pertahan negara.

Di samping faktor, variabel-variabel, masih banyak lagi

berbagai faktor variabel yang juga sangat penting, yang akan sangat menentukan konsepsi pertahanan bangsa Indonesia yaitu antara lain pluralisme yang ada di bidang-bidang demografi, sumber daya alam, geografi, ekonomi, sosial dan terutama budaya dan teknologi yang sangat bervariasi, yang apabila tidak terkelola dengan baik justru akan menjadi ancaman berupa *weakness* atau kelemahan bagi sistem pertahanan Negara Indonesia itu sendiri. Memang terlalu luas masalahnya apabila diuraikan hanya dalam sepuluh menit saja dalam paparan ini.

Nah, yang penting dari keseluruhan uraian di atas tadi ialah bahwa bicara masalah pertahanan negara adalah harus bicara tentang suatu sistem pertahanan negara yang integral dan komprehensif baik di bidang *objective*, obyek, metode dan subyek-subyeknya secara bulat dan menyeluruh. Mengapa? Karena lingkungan strategis objective dan objek-objeknya dengan segala dimensinya berupa jenis-jenis ancaman yang akan mengancam pertahanan negara akan berlaku suatu hukum besi dalam bentuk hubungan responsif antara situasi dan kondisi obyek yang pada gilirannya akan sangat menentukan suatu metode yang akan diambil. Yang dalam dunia militer dikenal dengan nama C.B atau cara bertindak.

Nah, selanjutnya hasil dari pada pemilihan atau penelitian metode yang telah diambil dia akan tinggal abstrak saja apabila tidak ditransformasikan menjadi subyek kekuatan militer atau senjata secara konkret dan dapat dioperasionalkan dalam pertempuran maka lahirlah kekuatan bersenjata atau *gewapende macht* yang disebut TNI darat, laut dan udara di Negara Kesatuan Republik Indonesia ini. *Nah*, keseluruhan matrik korelatif yang berjalan di dunia militer tersebut, 1000% akan berlaku di dunia kepolisian atau di dunia keamanan namun dalam ruang lingkup yang lebih sempit yaitu di bidang keamanan, ketertiban dan penegakan hukum terutama dalam rangka *criminal justice system* atau yang disebut dengan sistem peradilan pidana, yang sangat-sangat dibatasi oleh hak-hak asasi manusia dalam *staats form* demokrasi. Dan dibatasi oleh bingkai faham dan asas negara hukum yang kita kenal dengan *democratisch rechtsstaat*. Hal ini nampak sekali dalam hukum acara pidana, KUHAP kita. Di mana wewenang penyidikan terhadap suatu tersangka yang pada hekekatnya adalah merupakan *vrijheid beroving* atau

perampasan kemerdekaan seseorang, namun diberikan kepada penyidik mutlak harus atas kuasa Undang-undang dalam batas-batas pemenuhan persyaratan bukti-bukti yang cukup.

Jadi di dunia keamanan pun sampai dengan penegakan hukum atau *law enforcement* juga berlaku hukum besi antara variabel-variabel *objective*, obyek, metode, dan subyek-subyeknya baik dalam hubungan korelasi responsif antara *objective*, obyek dengan metode maupun dalam proses transformasi antara metode menjadi subyek konkrit yang dapat dioperasionalkan baik dalam bentuk-bentuk pelaksanaan tugas kepolisian dan penegakan hukum secara preventif, represif, yusdisial maupun dalam rupa *social, education and law engineering* dalam arti luas. Ada suatu ungkapan apabila di militer kita dengar ungkapan *we have to destroy the enemy* maka di dunia kepolisian berlaku ungkapan *we have to fight the crime but not the criminal* yang kemudian dilanjutkan dengan *help delinquency and love humanity*.[2491]

Atas dasar paparan konseptual di atas maka rumusan Bab Pertahanan Negara yang diusulkan F-PDIP adalah sebagai berikut.

Bab XIII: Pertahanan Negara.

Pasal 36:

"Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan negara".

Inti kekuatan negara adalah Tentara Nasional Indonesia. Tiga, Tentara Nasional terdiri dari Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Empat, dengan berdasarkan undang-undang, Presiden dapat mengubah matra Tentara Nasional Indonesia sesuai dengan kepentingan pertahanan negara. Hal ini apabila ada perubahan geografi. Pengaturan lebih lanjut negara, mengenai pertahanan negara diatur dengan undang-undang.

Bab XIV: Keamanan Negara.

Pasal 37. Ayat (1):

"Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib menciptakan dan memelihara keamanan".

Ayat (2):

[2491] *Ibid.*, hlm. 7-9.

"Inti kekuatan kemanan negara adalah Polisi Nasional Indonesia".

Ayat (3):

"Presiden sebagai Kepala Negara adalah pimpinan tertinggi Polisi Nasional Indonesia".

Ayat (4):

"Ketentuan lebih lanjut mengenai keamanan negara diatur dengan undang-undang".[2492]

Sementara itu, F-PG menganggap substansi pertahanan dan keamanan tidak dapat dipisahkan begitu saja. Agun Gunanjar Sudarsa, juru bicara F-PG, mengatakan sebagai berikut.

> Yang pertama, kami melihat bahwa subtansi pertahanan negara itu erat kaitannya dengan subtansi keamanan negara atau paling tidak berinteraksi di antara keduanya. Dan untuk itu perlu adanya suatu ketegasan dan pemisahan yang cukup tegas dalam masalah fungsi serta pada situasi dan kondisi apa kedua institusi itu atau antara TNI dan Polri itu berinteraksi yang ke semuanya itu diatur dengan undang-undang. Dengan latar belakang ini kami melihat bahwa persoalan pertahanan negara ini tidak bisa dipisahkan begitu saja dengan persoalan masalah keamanan negara.
>
> Yang kedua, dalam pertahanan negara perlu adanya penegasan tentang TNI sebagai alat negara yang menjalankan kekuatan utama pertahanan negara disamping keikutsertaan warga negara dalam pembelaan negara yang diatur dengan undang-undang.
>
> Kemudian yang ketiga, di dalam hal masalah kemanan negara perlu pula dirumuskan tentang Polri sebagai aparatur pemerintah. Jadi tidak lagi sebagai alat negara tapi sebagai aparatur pemerintah yang bertugas untuk memelihara keamanan dan ketertiban dalam negeri sekaligus sebagai aparatur penegak hukum yang bertugas melindungi, mengayomi dan melayani rakyat berdasarkan hukum.
>
> Dan yang keempat, dengan adanya pembedaan fungsi dan kedudukan di antara TNI dan Polri maka perlu juga dirumuskan tentang mekanisme pengangkatan dan pemberhentiannya dari Pimpinan TNI maupun Pimpinan

[2492] *Ibid.*, hlm. 9-10.

Polri, yang tentunya harus dapat dipertangungjawabkan dan diabdikan kepada kepentingan rakyat di satu sisi, dan satu sisi kepada pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif.

Dengan pandangan itu maka Fraksi Partai Golkar melihat bahwa apa yang diatur di dalam Bab XII, Pasal 30 Ayat (1) dan Ayat (2) itu belum memadai dan belum menyentuh pada hal yang sesungguhnya tentang pertahanan negara. Seperti yang dapat kita lihat dari judul saja tentang pertahanan negara sementara pasal dan ayatnya hanya mengatur tentang pembelaan negara.

Untuk itu fraksi kami mengusulkan. Yang pertama, judul bab itu dirubah menjadi Pertahanan dan Kemanan Negara. Yang kedua, perubahan-perubahan pasal yang semula hanya satu Pasal dan terdiri dari dua ayat. Kami mengusulkan menjadi tiga pasal, yang masing, yang kseluruhannya itu terdiri dari enam ayat yang bunyinya sebagai berikut:

Pasal 30 Ayat (1):

"Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan kemanan negara".

Ayat (2):

"Usaha pertahanan negara dilakukan oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagai alat negara yang bertugas melindungi, memelihara, dan mempertahankan keutuhan negara".

Ayat (3):

"Usaha keamanan negara dilakukan oleh Kepolisian Republik Indonesia (Polri) sebagai aparatur pemerintah yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban dalam negeri serta penegakkan hukum yang melindungi, mengayomi dan melayani rakyat".

Pasal 31 nya Ayat (1):

"Tentara Nasional Indonesia dipimpin oleh seorang Panglima TNI yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat".

Ayat (2):

"Tentara Nasional Indonesia (TNI) terdiri dari Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, yang masing-masing angkatan dipimpin oleh seorang kepala staf yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul

Panglima TNI".

Ayat (3):

"Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dipimpin oleh seorang Kepala Polisi Republik Indonesia yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden".

Untuk Pasal 32, ini yang mungkin akan mengatur seperti yang kami katakan tentang bagaimana hubungan komunikasi atau interaksi ketika dua institusi itu harus berhubungan dalam rangka melaksanakan fungsi pertahanan di satu sisi atau melakukan fungsi keamanan.

Oleh karena itu Pasal 32 berbunyi sebagai berikut:

"Susunan dan kedudukan TNI dan Polri, hubungan kewenangan TNI dan Polri di dalam menjalankan fungsinya masing-masing, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan kemanan negara diatur dengan undang-undang".

Dengan demikian untuk susunan dan kedudukan TNI dan Polri itu ada undang-undangnya tersendiri, begitu pula ada undang-undang yang mengatur tentang hubungan kewenangan TNI dan Polri di dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Yang kami maksudkan adalah pada suatu ketika dan pada situasi kondisi apa TNI dapat membantu pelaksanaan tugas-tugas kemanan, membantu Polri, dan pada situasi dan kondisi apa tenaga Polri diperbantukan dalam rangka sebagai alat pertahanan negara. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah menyangkut pada syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan termasuk dalam usaha keamanan negara itu diatur dengan undang-undang.[2493]

Lukman Hakim Saifuddin, juru bicara F-PPP, mengatakan sebagai berikut.

...berkaitan dengan pembahasan kita pada sidang hari ini menyangkut Bab Pertahanan Negara. Maka langsung saja Fraksi Partai Persatuan Pembangunan akan mengajukan 3 (tiga) ayat dalam bab ini, Jadi tetap dalam satu bab, hanya ada sedikit perubahan yang semula bab ini berjudul Pertahanan Negara, kami sempurnakan atau kami usulkan diubah menjadi Pertahanan dan Keamanan Negara.

Selanjutnya menyangkut isi dari bab ini, tetap dalam satu pasal lalu terdiri dari empat ayat. Ayat (1) berbunyi:

[2493] *Ibid.*, hlm. 10-11.

"Tentara Nasional Indonesia yang terdiri dari Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara bertugas melindungi Negara Republik Indonesia dalam bidang pertahanan".

Jadi, subtansi ini sengaja kami usulkan paling tidak pada bab ini kita menjelaskan apa itu Tentara Nasional Indonesia yang meliputi atau terdiri dari angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara. Di mana tugas utamanya adalah dalam bidang pertahanan.

Ayat ke (2), kami usulkan berbunyi:

"Masalah pertahanan dan kemanan negara diatur dengan undang-undang".

Di sinilah menurut pandangan fraksi kami hal-hal yang berkaitan dengan hubungan antara pertahanan dan keamanan lalu juga yang berkaitan dengan struktur di dalam internal masing-masing institusi yang ada dalam pertahanan dan kemananan itu, apakah panglima, apakah kepala staf gabungan dan yang lain sebagainya itu yang nanti kemudian diatur dengan undang-undang. Jadi masalah pertahanan dan keamanan negara diatur dengan undang-undang.

Ayat ke (3), kami usulkan:

"Kewajiban warga negara untuk bela negara diatur dengan undang-undang".

Jadi ini sesungguhnya adalah mengambil dari Ayat (1) yang lama. Kalau Ayat (1) yang lama itu menggabungkan antara hak dan kewajiban, di sini kami hanya mengusulkan kewajiban saja, karena hak membela negara itu sudah kita adopsi pada HAM, bab mengenai hak asasi manusia, sehingga Ayat ke-(3) ini hanya berbunyi:

"Kewajiban warga negara untuk bela negara diatur dengan undang-undang".

Adapun ayat yang terakhir. Ayat yang ke-(4) yang kami usulkan berbunyi:

"Polisi Republik Indonesia bertugas utama dalam bidang ketertiban masyarakat dan keamanan disamping menjadi penegak hukum yang diatur dengan undang-undang".[2494]

Selanjutnya juru bicara F-KB, Abdul Khaliq Ahmad mengatakan sebagai berikut.

[2494] *Ibid.,* hlm. 12.

Terhadap bab ini Fraksi Kebangkitan Bangsa mengajukan beberapa pandangan yang pertama bahwa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara pendekatan-pendekatan yang berdimensi *prosperity dan security* itu menjadi hal yang penting, oleh karena itu maka dua hal ini harus direpresentasikan dalam bentuk aturan tertulis di dalam konstitusi negara.

Kemudian yang kedua bahwa TNI sebagai alat negara itu harus ada penegasan secara eksplisit di dalam konstitusi, agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan seperti yang terjadi pada masa lalu yang akhirnya bukan menjadi alat negara tetapi menjadi alat kekuasaan.

Kemudian yang ketiga, institusi kepolisian negara itu juga harus secara eksplisit disebut di dalam konstitusi oleh karena fungsinya kecuali sebagai alat keamanan negara, ketertiban masyarakat tetapi juga adalah sebagai penegak hukum. Oleh karena itu maka hal-hal inilah yang harus masuk di dalam konstitusi kita.

Dalam kerangka itulah kemudian fraksi kami mengusulkan hal-hal sebagai berikut. Pertama, tentang nama bab, kami sepakat untuk tidak berubah, dengan nama Pertahanan Negara, kemudian pasalnya kecuali ada pasal lama juga ada tambahan pasal baru. Pasal lamanya tetap berasal dari Pasal 30 yang lama, kemudian pasal barunya adalah saya ingin bacakan, yang pertama:

"Tentara Nasional Indonesia adalah alat pertahanan negara yang susunan, kedudukan dan tugasnya diatur dengan undang-undang".

Hal ini menujukkan kepada kita bahwa hal-hal yang berkaitan dengan stuktur kepemimpinan dan stuktur organisasi itu diatur nanti di undang-undang, apakah Kepala Staf? Apa Panglima? Itu soal urusan nanti, kita atur di dalam undang-undang.

Kemudian yang kedua, Ayat yang ke (2) yaitu :

"Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat keamanan negara yang susunan, kedudukan dan tugasnya diatur dengan undang-undang".

Hal ini pun sama secara implisit kami ingin menyatakan bahwa bagaimana stuktur kepolisian itu juga nanti diatur dalam undang-undang, Apakah kepolisian ini berdiri sendiri secara independen, di bawah Presiden ataukah di bawah departemen terkait, ini juga kita akan perbincangkan

lebih lanjut di dalam penyusunan undang-undang tentang kepolisian. Oleh karena itu Saudara Ketua pasal-pasal ini sesungguhnya mencerminkan bahwa pembelaan negara sebagai bagian dari pertahanan negara merupakan hak sekaligus kewajiban warga negara untuk mempertahankan kedaulatan bangsa dan negara serta menjamin terciptanya rasa aman bagi seluruh lapisan masyarakat. Jadi ada dua tujuan yang hendak dicapai di sini, mempertahankan kedaulatan dan menciptakan rasa aman.

Lalu yang kedua, profesionalisme dilingkungan tentara dan kepolisian menuntut penyesuaian kelembagaan dan orientasi yang mengarah kepada kemampuan melaksanakan tugas dan tanggungjawab di bidangnya masing-masing.

Kemudian yang ketiga, secara khusus Kepolisian sebagai penegak hukum harus independen dan terbebas dari campur tangan institusi lain termasuk militer dalam kerangka penegakan supremasi hukum di Indonesia.[2495]

F-Reformasi melalui juru bicaranya, A.M. Luthfi, mengatakan sebagai berikut.

Bab XII Pertahanan Negara ini, kami tidak lagi menggunakan judul pertahanan negara tetapi pembelaan negara, itu pertama. Dan kedua, kalau kita perhatikan seluruh Undang-Undang Dasar kita yang lama tidak ditemukan kata TNI, Tentara Nasional Indonesia maupun Kepolisian Republik Indonesia mungkin karena didirikan pada waktu itu tahun 1945 undang-undang kita, TNI belum ada, BKR baru akan dibentuk waktu itu. Jadi karena itu kami ingin memasukkan dalam pasal. Jadi Bab XII ini terdiri dari tiga pasal tentang pembelaan negara, Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Republik Indonesianya ini jangan sampai lupa ini sebab singkatannya *kan* Polri, jangan Pol saja.

Nah, ini Pasal 30 Ayat (1), saya bacakan itu tetap.

"Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara".

Tetap.

Ayat (2), kami tambahkan sebelum, kalau dibandingkan dengan yang lama, yang isinya begini:

"Usaha pembelaan negara dilakukan oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia

[2495] *Ibid.,* hlm. 13-14.

sebagai inti kekuatan dan dibantu oleh rakyat yang telah diorganisir, dilatih dan disiapkan secara khusus dalam pembelaan negara".

Milisilah begitu.

Ayat (3), tetap:

"Syarat-syarat tentang pembelaan negara diatur dengan undang-undang".

Kemudian pasal berikutnya, masuk dalam Bab XII tentang Tentara Nasional Indonesia:

"Tentara Nasional Indonesia adalah alat negara, alat negara yang berfungsi sebagai kekuatan pertahanan negara yang susunan, kedudukan dan tugasnya diatur dengan undang-undang".

Tugas alat negara bukan alat pemerintahan.

Dua. Ayat (2):

"Tentara Nasional Indonesia dipimpin oleh seorang Panglima TNI yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku kepala negara dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

Ayat (3):

"Tentara Nasional Indonesia terdiri dari Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara yang masing-masing angkatan dipimpin oleh seorang kepala staf. Para kepala staf angkatan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku kepala negara atas usulan Panglima Tentara Nasional Indonesia".

Pasal berikutnya tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Ayat (1):

"Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat negara yang berfungsi sebagai kekuatan keamanan negara dan kekuatan penegak hukum yang susunan, kedudukan, tugas, hak dan wewenangnya diatur dengan undang-undang".

Ayat (2):

"Kepolisian negara dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku kepala negara dengan persetujuan DPR".[2496]

[2496] *Ibid.*, hlm. 14-15.

Sedangkan pandangan F-PDKB yang tidak dihadiri perwakilannya di PAH I, Gregorius Seto Harianto, menyampaikan usulan secara tertulis dan dibacakan oleh Wakil Ketua PAH I Harun Kamil, sebagai berikut.

> Saudara Pimpinan dan para Anggota Panitia *Ad Hoc* I Badan Kerja MPR, ijinkanlah saya membacakan pendapat dari Fraksi PDKB mengenai Bab XII tentang Pertahanan Negara yang pasal lamanya adalah Pasal 30 yaitu:
>
> "Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara".
>
> Ayat (2)-nya:
>
> "Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dengan undang-undang".
>
> Kemudian usulan perubahan adalah mengenai bab. Jadi mengenai bab, pasal dan ayat segala macam apa, diisesuaikan dengan nanti hasil perumusan. Jadi judul babnya adalah Pertahanan dan Keamanan Negara. Dan ini untuk pasal yang disampaikan di sini yaitu tentang masalah menegakan fungsi TNI.
>
> Jadi pasal kosong, Ayat (1):
>
> "Tentara Nasional Indonesia yang terdiri dari Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara bertanggungjawab untuk mempertahankan kedaulatan dan keutuhan negara".
>
> Ayat (2)-nya Ayat (1) lama. Ayat (3)-nya Ayat (2) lama. Kemudian pasal tentang Kepolisian Negara memperjelas fungsi dan tugasnya yang diperbaharui.
>
> Pasal baru ini ya, Ayat (1):
>
> "Kepolisian Negara bertanggungjawab atas pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat melalui upaya penegakan hukum dan memberikan pelayanan pada masyarakat".
>
> Ayat (2):
>
> "Kekuasaan tertinggi atas kepolisian negara berada di tangan Presiden".
>
> Ayat (3):
>
> "Susunan Kepolisian negara ditetapkan dengan undang-undang". [2497]

[2497] *Ibid.*, hlm. 15-16.

Di akhir Rapat, Ketua rapat Slamet Effendy Yusuf menyampaikan ringkasan hasil Rapat sebagai berikut.

> ...Bapak-Bapak dan Ibu-Ibu sekalian dari pandangan-pandangan yang ada tadi kami di meja pimpinan ini mencatat beberapa hal. Yang pertama, mengenai nama bab atau judul bab ini. Ada beberapa pandangan, yang pertama ada yang meminta tetap.
>
> Kemudian yang kedua, ada yang menggabungkan kata pembelaan dan pertahanan negara. Yang ketiga, ada yang menggabungkan pertahanan dan keamanan negara, dan yang keempat ada yang meminta hanya pembelaan negara. Kemudian yang kelima, itu ada usul yang memisahkan bab-bab ini yaitu yang pertama adalah agar supaya bab ini dibagi menjadi tiga yang pertama adalah pertahanan negara, lalu bab selanjutnya adalah tentang TNI, Bab TNI lalu yang ketiga adalah Bab Kepolisian Negara.
>
> Lalu ada usul yang keenam agar juga bab ini dibagi tapi pembagiannya menjadi pertahanan negara dan bab keamanan negara. Dari pandangan-pandangan yang ada tentang bab-bab itu, maka kami telah mencatat beberapa subtansi yang nampaknya tadi, substansi ya, tolong nanti kalau mau ini jangan diulang-ulang ini.
>
> Nanti, leluconnya nanti. Nanti masuk rekaman nih kacau nih. Yang pertama adalah sebagian besar fraksi-fraksi itu memandang penting untuk melakukan pemisahan secara jelas fungsi pertahanan dan fungsi keamanan, itu yang pertama. Walaupun demikian ada yang meminta agar supaya ada diatur di sana isyarat mengenai kapan harus ada interaksi diantara fungsi-fungsi itu. Itu supaya ada pengaturannya. Kemudian substansi yang lain itu adalah mengenai keterlibatan rakyat dalam hal ini adalah milisi maupun rakyat terlatih, itu supaya juga disebutkan di sini. Kemudian masalah lain adalah mengenai rincian dari TNI, itu semua juga meminta agar supaya diperjelas mengenai AL, AD dan AU. Masalah lain yang tadi juga dikemukakan adalah yang berkaitan dengan Pimpinan TNI, pada garis besarnya ada tiga pendapat.
>
> Jadi yang pertama adalah tetap sebagai sebutan Panglima dan untuk angkatan adalah Kepala Staf, ada yang meminta pakai sebutan Kasgab dan untuk angkatan adalah kepala staf dan yang ketiga ada yang meminta diatur saja di dalam undang-undang. Termasuk diatur saja di dalam undang-

undang ini tentang siapa yang berhak mengangkat dan atas pertimbangan siapa tetapi banyak sekali fraksi yang meminta agar supaya "Panglima atau Kasgab itu diangkat oleh Presiden dengan pertimbangan DPR". Itu beberapa hal yang kami catat dari pembicaraan kita tadi. Dan nanti saya kira kita akan menggabungkan dalam bentuk rumusan-rumusan, sesudah kita melakukan lobi. Dari apa yang sudah kita sampaikan di sini, sebenarnya kita sudah memperoleh makin jelas mengenai dua hal yang sangat penting yang selama ini masih menjadi persoalan terutama oleh karena praktek yang berkaitan dengan masalah ini di masa-masa yang lampau.

Sekarang kita coba perjelas bahwa fungsi dari keamanan itu adalah apa dan siapa yang melakukan? Dan fungsi dari pertahanan itu adalah apa dan siapa yang melakukan. Itu tadi sudah mulai tergambar dan bagaimana stuktur daripada ini termasuk adalah yang tadi menarik, interaksi ketika fungsi ini harus bertemu. Itu adalah dalam keadaan yang seperti apa, kemudian juga kita akan melihat nanti adalah keterlibatan warga negara secara keseluruhan yang selama ini. Di negara kita sampai hari ini itu belum jelas sebenarnya. Walaupun sudah ada undang-undang mengenai ini dan sudah ada istilah rakyat terlatih dan sebagainya, tetapi masih sangat terbatas yang ikut serta dan dilibatkan di sini. Walaupun tadi Pak Asnawi menyebutkan di negara kecil seperti Singapura hampir seluruh penduduknya bahkan penduduknya warga negara bahkan bukan, bukan warga negara pun itu juga wajib ikut milisi itu.

Nah, itu masalahnya adalah mungkin karena warga negaranya cuma berapa? 2,5 juta dengan penduduknya tiga juta. Kalau melatih 150 sampai 200 juta itu, sekarang untuk latihan-latihan profesional saja biayanya kebingungan. Yang lain saya kira tadi juga diminta oleh juru bicara TNI/Polri mengenai profesionalitas. Jangan hanya profesionalitas diartikan dari politik tapi juga mari kita juga nanti mungkin perlu di sini membicarakan mengenai supaya jadi profesional ini bagaimana? Bagaimana mau profesional angkatan udara *nggak* bisa terbang, Herculesnya berapa hanya satu, karena yang lain dipretelin untuk supaya yang satu ini bisa jalan, yang begini-begini ini saya kira nanti mari kita pikirkan bersama. Sehingga kita secara obyektif dan adil melihat kembali peran TNI/Polri juga rakyat di dalam masalah pertahanan, keamanan, dan pembelaan

negara ini.[2498]

Usulan-usulan yang disampaikan oleh fraksi tersebut kemudian dibahas lebih lanjut di dalam forum lobi yang digelar setelah Rapat tersebut.

Dalam Rapat Lobi PAH, yang dilaksanakan pada hari yang sama yakni pada tanggal 20 Juni 2000, dengan Ketua Rapat Slamet Effendi Yusuf, perdebatan yang muncul adalah seputar kepemimpinan di TNI. Muncul wacana dari beberapa fraksi bahwa TNI cukup dipimpin oleh Kepala Staf Gabungan. Mengingat pada Pasal 10 telah diatur bahwa panglima tertinggi berada di tangan Presiden sebagai kepala negara. Sehingga supaya tidak ada dualisme, di tubuh TNI tidak perlu diadakan Panglima TNI.

Pada Rapat lobi tersebut juga muncul kembali perdebatan mengenai pemisahan fungsi pertahanan dan keamanan. F-TNI/Polri masih menginginkan dipertimbangkan juga agar TNI—khususnya Angkatan Laut dan Angkatan Udara—masih memiliki peran dalam menjaga keamanan negara.

Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri mengatakan sebagai berikut.

> ...secara umum kami setuju. Ini ada pemisah fungsi antara pertahanan dan keamanan. Ini fungsinya, ya pak.
>
> Tapi pelaksanaannya ini mohon dipertimbangkan. Karena fungsinya betul, tetapi ekornya kan belum ini pak. Belum ada. Jadi barangkali kalau ini terkait dengan angka, butir lima, saya kira kami akan menunggu sampai butir lima. Jadi memperjelas.
>
> Rincian memperjelas ini hanya rumusan ini saja, atau terkait dengan butir dua seperti yang kami sampaikan di Paripurna tadi. Jadi jangan sampai kegiatan yang dilaksanakan bukan dalam rangka pertahanan, itu tetap diwadahi untuk Angkatan Udara dan Angkatan Laut.
>
> Jadi jangan sampai terhenti karena ada pemisahan fungsi. Jadi katakanlah suatu tugas yang dilaksanakan bukan dalam bidang pertahanan. Pertahanan dengan pengertian ada serangan musuh. Pesawat Australia masuk, kita menggiring mereka keluar. Itu bukan pertahanan, itu. Tetapi penegakan

[2498] *Ibid.*, hlm. 16-17.

hukum dan penegakan kedaulatan.

Pesawat-pesawat yang dari Singapura, itu harusnya ke ujung Sumatera, baru dia ke kanan barat. *Nah* ini, biasanya mereka, kalau kita tidak awasi dia akan *overhead* di atas, ke Lhoksukon, Lhokseumawe. Jadi ini kan melanggar aturan. Aturannya kan sudah jelas, harus menuju Pulau Sumatera bagian utara baru dia ke kiri. *Nah* ini bukan pertahanan, tetapi ini harus tetap diwadahi pak. Karena polisi belum bisa menjangkau ke sana dan tidak akan menjangkau ke sana.

Demikian juga di Angkatan Laut. Jadi kalau ini, sepanjang yang dua ini memisahkan fungsi Han dan Kam, ya setuju. Kalau dikaitkan dengan lima, juga perinciannya memperjelas, setuju. Tetapi interaksi antara lima dan dua, ini perlu diperjelas. Jadi, di darat kami setuju.

Pemisahan yang jelas Han dan Kam, itu bisa kami terima. Tetapi di udara dan di laut, ini perlu ada payung. Jangan sampai pemisahan yang demikian ini justru merugikan kita semua. Bukan Angkatan Udara dan Angkatan Laut saja, tapi merugikan negara dan bangsa. Sehingga tugas yang dilaksanakan sehari-hari oleh angkatan darat dan laut itu akan berhenti di situ, tidak bisa lagi. Ini mohon pertimbangan.[2499]

Sementara Ketua rapat, Slamet Effendy Yusuf mengatakan sebagai berikut.

...jadi sekali lagi bahwa mengenai pemisahan fungsi ini, saya kira ada sesuatu yang *clear,* ya. Ada sesuatu yang jelas. Kemudian mengenai interaksi itu, nanti diatur selanjutnya. Dan menurut saya, interaksi itu mungkin diatur, terutama nanti dalam undang-undang. Kalau di sini dikatakan misalnya angkatan laut dan angkatan udara juga memiliki fungsi keamanan, misalnya. Ya, itu saya kira juga mempersulit.

Jadi oleh karena itu, sama saja ketika mengatur fungsi-fungsi lembaga negara, itu ya. Ada fungsi pokok dan ada fungsi yang karena relasinya dengan institusi yang lain. Itu yang saya kira. Kalau memang Pak Hendi, coba dicarikan redaksinya, silakan pak. Dicarikan redaksinya. Saya kira yang terpenting ini menjadi payung, bahwa kita perlu

[2499] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1999 – 2002 Tahun Sidang 2000, Buku Enam, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 18-19.

mengatur secara lebih jelas TNI dan Kepolisian Negara.

Ya, silakan.[2500]

Selanjutnya Soedijarto dari F-UG menyampaikan usulan sebagai berikut.

> Tadi Pak Tjipno, PDI Perjuangan, pada waktu memberikan ulasan latar belakangnya, secara tegas mengatakan *sovereignty* itu. Tapi pada waktu merumuskan dalam pasal, tidak *explicitly* kentara. Maksudnya begini, pada saat sekelompok orang mengancam lambang-lambang kenegaraan, itu keamanan atau pertahanan?
>
> *Nah*, di sini yang kelihatannya sekarang sedang tidak pas. Jadi seolah-olah masalah Papua itu urusannya Polisi, karena dalam negeri. Padahal itu sudah merupakan ancaman negara. Jadi *state sovereignty* itu kurang diterjemahkan dalam pasal, sebenarnya itu.
>
> Sehingga, kalau misalnya bendera Merah Putih diambil, itu kan negara, bukan keamanan negara. Jadi ini yang mungkin pak. Di mana poin tiga itu diterjemahkan oleh Bapak Ketua. Karena dari pasal-pasal yang disebutkan oleh kita semua, tidak ada yang menggambarkan hubungan antara pertahanan dan keamanan itu. Titik singgungnya itu.[2501]

Menanggapi hal tersebut, Slamet Effendy Yusuf mengatakan sebagai berikut.

> Makanya tadi saya mengusulkan Pak Hendi, kalau bisa merumuskan kata seperti apa, nanti itu, nanti saja tapi ya. Kita selesaikan dulu. Bahwa kita mau memperjelas fungsi pertahanan dan keamanan itu adalah dalam rangka mengatur secara lebih jelas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara.
>
> Mengenai interaksinya itu ada pada angka tiga. Sekarang kalau ada usul mengenai angka tiga itu, di undang-undang. Tapi kalau memang ada yang bisa kita buat di sini, asal tidak merancukan tugas-tugas itu, itu ya boleh saja. Asal tidak membuat rancu lagi pemisahan itu.
>
> Kalau pakai rumusannya Pak Soedijarto mengenai kedaulatan. Sebenarnya kalau nanti misalnya pertahanan negara itu usaha pembelaan kedaulatan negara, misalnya termasuk kedaulatan negara, saya kira ya bisa. Tentu saja

[2500] *Ibid.*, hlm. 19.
[2501] *Ibid.*,

misalnya, soal bendera diturunin orang. Ya tergantung benderanya diturunin di mana? Kalau hanya bendera diturunin misalnya di suatu tempat yang urusannya polisi, ya sudah cukup polisi saja. Tapi kalau sudah massal, *kayak* apa? Irian misalnya terjadi penurunan bendera. Kan belum, tidak. Karena apa? Karena memang mereka menaikkan dua bendera saja. Yang massal, begitu.

Kedaulatan kita diganggu, ya tentara, harus itu. Tapi kan ada aturan mainnya, untuk bisa ditindak itu. Aturan mainnya misalnya, dinyatakan daerah itu sebagai daerah darurat. Sebelum itu dinyatakan, ya sesuatu yang biasa yang harus berlangsung. Jadi mungkin itu pak nanti.

Itu sudah termasuk belum? Kalau misalnya ada pesawat Australia keliling-keliling di atas, iya, sudah termasuk dia.

Ya sudah, saya kira rumusannya itu saja. Keutuhan dan kedaulatan, atau kedaulatan dan keutuhan.

Oke, jadi begini. Jadi berarti ya sudah, bagaimana cara merumuskan kesepakatan di sini? Ya, fungsi pertahanan itu meliputi : melindungi, memelihara dan mempertahankan kedaulatan dan keutuhan negara. Tidak, nanti *anu* - nya dulu.

Ya, kalau diganggu-ganggu *gitu*, ada percobaan masuk begitu, ya diingatkan. Australia, itu kan gangguan itu.

Kalau ini *sih* mengenai pertahanan ini. Lingkup pertahanan itu apa saja. Jadi kan melindungi, memelihara dan mempertahankan.

Oke. Saya kira sudah jelas ya. Sekarang mengenai fungsi keamanan. Di bawah yang dua itu. Siapa yang mau.... Mengayomi, menjaga keamanan, dan ketertiban masyarakat serta melaksanakan tugas penyidikan dan penyelidikan perkara pidana. Cukup *ndak* ini fungsi keamanan?[2502]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengungkapkan pendapatnya sebagai berikut.

Mungkin dari Fraksi TNI bisa memberikan penjelasan. Jadi, yang berkaitan dengan pertahanan dan ketahanan keamanan ini. Dalam hal ini institusinya adalah TNI dan Polri, itu yang perlu diatur dengan undang-undang, apa hanya sebatas susunan kedudukan dan hubungan kewenangan saja? Adakah di luar tiga hal itu, yang berkaitan

[2502] *Ibid.,* hlm. 20-22.

dengan pertahanan, keamanan yang juga perlu diatur dengan undang-undang?

Apa tidak sebaiknya, kalau memang masih ada yang lain. Kalau rumusannya seperti ini kan membatasi. Apa tidak sebaiknya masalah-masalah pertahanan dan keamanan, lebih lanjut diatur dalam undang-undang. Misalkan seperti itu. Artinya lebih dibuka lagi. Kecuali kalau kita masih bisa menambah substansi butir-butir yang harus diatur dalam undang-undang.[2503]

Setelah itu, Sutjipno dari F-PDIP mengajukan gagasannya sebagai berikut.

...tidak semua sama dan sebangun seperti ini. Katakanlah mengenai keterlibatan rakyat atau keikutsertaan rakyat dalam pertahanan dan keamanan. Nampaknya di dalam kalimat atau substansi ini seperti sama. Begitulah kalau tentara, begitulah polisi. Padahal tidak. Tentara itu dalam bentuk mobilisasi, sehingga kekuatannya dalam bentuk *mobilizeable*, satu. Sedangkan kalau Kepolisian, itu partisipasi. Sehingga wujudnya partisipan.

Nah, itu beda pak. Kalau mobilisasi perlu diatur dalam undang-undang, karena menyangkut hak dan kewajiban warga negara ini, kalau partisipan tidak. Kalau mobilisasi itu untuk nanti persiapan perang, kalau partisipasi, *from now on gitu*. *Nah*, misalnya polisi bekerjasama dengan siskamling, itu sudah, hari ini juga. Jadi tidak perlu rumit diatur dalam undang-undang. Makanya di situ, yang penting adalah pelayanan tadi, itu ada satu yang hilang tadi saya lupa. Bimbingan masyarakat. Itu sebetulnya. Masyarakat dalam arti luas pak ya. Membimbing masyarakat untuk bisa jadi partisipan, *gitu*. Artinya hanya disisipkan saja, sehingga di dalam partisipasi, apa namanya, dinomor tiga ini tidak usah disamakan begitu pak. [2504]

Ketua rapat, Slamet Effendy Yusuf, menanggapi sebagai berikut.

Begini pak, ini nanti pak, bentuknya bukan satu apa? Belum tentu menjadi satu undang-undang. Misalnya, soal itu, rakyat terlatih. Sekarang kan masuk di Undang-undang Pertahanan. Ya, ada Undang-Undang Mobilisasi.

Nah, bisa *ndak* pada suatu ketika ya, karena dalam keadaan

[2503] *Ibid.,* hlm. 22-23.
[2504] *Ibid.,* hlm. 23.

darurat perang, polisi difungsikan sebagai angkatan perang, boleh *nggak*. *Nah,* itu makanya di situ pak.[2505]

Sutjipno kemudian kembali menanggapi sebagai berikut.

Tapi yang saya khawatir, nanti orang itu dulu kan sudah sama dan sebangun *gitu* pak, ya. Kalau tentara begini, polisi begini. Itu yang saya khawatir. Jangan sampai nanti Tim Perumus itu menyeragamkan. Padahal beda, diametral antara keduanya. Kira-kira begitulah.[2506]

Mengenai lembaga pimpinan, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengusulkan sebagai berikut.

Menyangkut pimpinan ini, kita itu kan tadi di butir di atas itu kan sudah bicara susunan, kedudukan itu diatur oleh undang-undang. Jadi biarkanlah itu nanti undang-undang. Jadi tidak di sini tempatnya. Selain pertimbangan tadi yang disampaikan oleh Pimpinan tadi itu. Karena ini masih menjadi wacana. Jadi menurut saya, karena di atas kita sudah menyatakan bahwa susunan kedudukan, baik yang berkaitan dengan TNI maupun Polri itu diatur dengan undang-undang, ya itulah nanti di situ.[2507]

Pada kesempatan berikutnya, Andi Mattalata dari F-PG mengungkapkan pendapatnya sebagai berikut.

Kalau kami, ya mengusulkan Susduk diatur dalam undang-undang. Tapi kedudukan yang tertinggi, sebaiknya diatur dalam Konstitusi. Intinya bahwa TNI itu dipimpin, saya bacakan sajalah.

"Tentara Nasional Indonesia dipimpin oleh seorang Panglima TNI, yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan pertimbangan DPR".

Kenapa pertimbangan DPR? Karena dia alat negara, bukan untuk Kepolisian.

Ayat berikutnya lagi:

"Tentara Nasional Indonesia terdiri dari Angkatan Darat, Laut, Udara, yang masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Staf, yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Panglima TNI. Kepolisian Republik Indonesia dipimpin oleh seorang Kepala Polisi Republik Indonesia,

[2505] *Ibid.*
[2506] *Ibid.*, hlm. 24.
[2507] *Ibid.*, hlm. 25.

yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden".

Kenapa? Karena dia adalah alat pemerintah.[2508]

Selanjutnya Soedijarto dari F-UG mengajukan usulan sebagai berikut.

Memang kami ingin ada perubahan, karena Pasal 10 mengatakan:

"Presiden adalah penguasa tertinggi atas angkatan ini..., ini..., ini...".

Mengapa Kepala Staf? Pengalaman observasi saya, setelah Presiden itu bukan lagi bekas tentara, maka kalau dipimpin oleh seorang panglima maka dia merasa panglima tertingginya. Sehingga bisa terjadi dualisme kepemimpinan. Tapi kalau dikatakan gabungan Kepala Staf maka dia harus menunggu panglima tertinggi kalau ada keputusan-keputusan yang sifatnya *commanding*.

Itulah Amerika Serikat. Tapi, apalagi kita belum ada wajib militer. Jadi tidak semua orang sipil pengalaman jadi tentara. Kalau di Amerika Serikat, semua Presiden Amerika yang sipil itu pernah wajib militer. Pernah jadi tentara, *gitu* ya. Jadi saya merasa, kalau kita berteriak-teriak soal dwi fungsi, dwi fungsi dihilangkan tapi tetap panglima TNI itu sama dengan mengukuhkan untuk tetap seperti itu. Karena dia mempunyai suatu komando sendiri yang *can make a decision without listening to the* Panglima tertinggi. Tapi kalau dengan Kepala Staf gabungan, kepala staf tidak bisa memutuskan. *He give advice to the* Panglima Tertinggi, untuk diputuskan itu. [2509]

Lebih lanjut, Soedijarto mengatakan sebagai berikut.

Situasi, misalnya begini pak. Misalnya mengenai masalah akan mengirim pasukan atau tidak, untuk menghadapi Papua itu. Presiden. Tidak boleh Panglima. Tidak boleh di bawah Presiden. Karena itu perlu ada Panglima, kan saya bilang keputusannya harus kolektif. Tapi di bawah pimpinan seorang Presiden Panglima Tertinggi. Dan ini harus diatur sebenarnya. Yang saya tidak melihat itu diatur.

Jadi kalau saya bandingkan dengan Amerika yang sudah pengalaman, itu. Di sana kan ada *gang of eight* itu. *Gang of eight* itu Presiden, Wakil Presiden, Menteri Luar Negeri,

[2508] *Ibid.*, hlm. 25.
[2509] *Ibid.*, hlm. 25- 26.

Menteri Pertahanan, Kepala Staf Gabungan, Direktur CIA, di sini Kepala BIN mestinya itu, kemudian Penasehat Keamanan Presiden dan Kepala Staf Gedung Putih. Semua *decision* di bidang pertahanan itu mereka yang memutuskan. Dan Presidennya itu *dengerin* begitu, sebelum *making decision*. Jadi tidak bisa, dan Menteri Pertahanan lebih tinggi kedudukannya dalam keputusan daripada Kepala Staf Gabungan. Kalau di sana memutuskan melalui Kepala Staf itu, itu harus tanya Menteri Pertahanan. Tidak langsung sendiri itu. Itu untuk membikin, kalau kita betul-betul mau meniadakan dwi fungsi. Terima kasih. [2510]

Sementara itu, Hendy Tjaswadi dari F-TNI/Polri mengusulkan sebagai berikut.

Jadi begini, saya kira tidak terkait dengan dwi fungsi ini pak. Ini kita bicara tentang pimpinan angkatan, jadi tidak ada dwi fungsinya di sini. Kemudian mengenai organisasi pak. Pimpinan organisasi dari suatu angkatan dari TNI, itu tergantung dari ancaman yang ada. Tergantung dari lingkungan di internal kemampuan kita, kemudian tergantung dari kemungkinan perkembangan ancaman yang muncul.

Jadi bisa organisasi komando, bisa organisasi staf. Kalau komando, di luar ini, di luar Presiden sebagai Panglima Tertinggi. Jadi Komando itu, yang tertinggi di TNI adalah Panglima. Kalau Staf maka yang tertinggi di TNI adalah Kepala Staf. Wewenangnya, apakah gabungan atau namanya apapun. Wewenangnya berbeda. Kepala staf itu *nyantol*nya ke atas, dia. Dia hanya *staff is staff*. Tugasnya hanya menyarankan, tidak ada *decision* sama sekali. Jadi kalau misalnya kita anggap, yang pimpinan tertinggi kita mengambil suatu bentuk staf maka staf ini menyarankan ke atas, ke Presiden. Presiden yang memutuskan.

Di dalam hal pertahanan, apakah Presiden ini, katakanlah sehari-hari misalnya. Pertahanan kan tidak harus *nunggu* perang. Kegiatan ini, apakah Presiden harus juga seperti seorang panglima yang operasional? Karena, ya, komando operasional. Kalau yang di undang-undang, yang kita *anu* adalah sebagai Kepala Negara. Dia *decision ok* perang, *ok*. Misalnya hancurkan negara itu. Beliau tidak perlu tahu misalnya bagaimana cara menghancurkan, dengan apa. Itu tidak perlu. Kalau Panglima Tertinggi yang membawahi

[2510] *Ibid.,* hlm. 26.

Kepala Staf Gabungan maka itu harus begitu. Presiden harus setuju caranya begini.

Kemudian, Slamet Effendy Yusuf bertanya sebagai berikut.

...*commanding situation* itu berarti tidak hanya masa perang. Hari-hari pun dia ada. [2511]

Hendi Tjaswadi kemudian menjawab sebagai berikut.

Ada. Begini pak, Amerika itu negara *established* yang maju, yang sudah memiliki segalanya. Kita masih berkembang pak. *Nah*, oleh karena itu pak, supaya struktur organisasi ini lebih mudah merubahnya, kami menyarankan tidak di Konstitusi. Bisa, katakanlah sewaktu-waktu diubah, silakan, bisa diubah, dengan perubahan undang-undang. Bukan Undang-Undang Dasar. Karena begitu kita dipatok, ancaman dari luar kita *ndak* bisa bergerak. Jadi saran kami tidak di sini tetapi silakan di undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya. Tidak di Undang-Undang Dasar, pak. Kalau bentuk, seperti contoh pak, ya. Nomor. B, Kepala Staf Gabungan, di bawahnya itu Pimpinan Angkatan Kepala Staf lagi.

Sekarang begini logikanya berpikir. Kepala Staf ini tidak bisa memerintah apa-apa pak. Angkatan Udara tidak bisa memerintahkan Hanud (Pertahanan Udara) bergerak. Kepala Staf Gabungan tidak bisa memerintahkan, Hanud (Pertahanan Udara) bergerak, tidak bisa memerintahkan Kostrad bergerak. Yang bisa itu Presiden.

Jadi Presiden itu, operasional memerintahkan Kohanudnas, memerintahkan Kopassus, memerintahkan Kodam. Apakah begitu yang kita inginkan? Presiden disibukkan oleh tugas-tugas. Karena tidak ada Panglima sama sekali dirumusan B ini. Di mana? Jadi kalau ada Kepala Staf Gabungan di atasnya maka di bawahnya itu Panglima Angkatan Darat, Panglima Angkatan Laut, Panglima Angkatan Udara. Itu imbalannya. Tetapi kalau di atasnya Panglima TNI maka di bawahnya ini Kepala Staf. Tapi tidak pernah ada Kepala Staf Gabungan, di bawahnya Kepala Staf juga. Terus yang bergerak siapa? Presiden? Presiden mengambil langsung *over*, yaitu sehari-hari itu. Ini saya kira rumusan ini kurang pas.

Oleh karena itu tadi kami menyampaikan tolong kita pelajari struktur organisasi bagaimana? Jadi tidak mungkin

[2511] *Ibid.*, hlm. 27.

kepala staf membawahi kepala staf, ini akan berhenti organisasinya. Saya kira demikian.[2512]

Menanggapi penjelasan Hendi Tjaswadi, Soedijarto dari F-UG menambahkannya sebagai berikut.

Jadi begini. Jerman, orang tertinggi di Angkatan Bersenjata namanya Inspektur Jendral Angkatan Bersenjata. Panglima Tertinggi adalah Perdana Menteri. Amerika Serikat, kita sudah tahu, bahwa ada Ketua Gabungan Kepala Staf, *Joint Chief of Staff* yang dua tahun sekali diganti, ada kepala staf-kepala staf, dan ada komando-komando utama. Seperti Panglima Armada ke tujuh, Panglima Armada, itu panglima-panglima semua itu *under the order of The President of The United States,* atas usul *joint chief of staff*. Itu cepat itu mudah untuk menghindari seorang panglima tidak mengirim apa-apa karena ingin menjatuhkan Presiden.

Jadi yang kita amati sekarang seorang panglima bisa pura-pura *nggak* mengirim supaya tetap rusuh, *gitu loh. Small thing*, yang terjadi sekarang begini ini. Karena seorang panglima itu bisa tidak berbuat apa-apa.

Di Indonesia, *loh* di Maluku. Kalau... bukan kalau saya Presiden. Presiden itu seharusnya... *kalo* saya Presiden, saya panggil semua, saya mengatakan, sekarang saya nyatakan keadaan darurat dan kirim pasukan sekian, *no body is allowed,* Presiden harusnya. Tapi kalau seorang panglima yang berpolitik biar saja berlarut-larut begitu, *gitu*. Itu bahayanya. Aceh pun seperti itu. Observasi saya tentang Aceh dan Ambon, itu sebenarnya *it's a game*.

Karena panglima tertinggi tidak mempunyai kekuasaan. Karena panglima yang mempunyai kekuasaan. Sekarang panglimanya *weak* karena tidak *strong.* Kalau panglimanya *strong* lebih dari itu. Dan untuk menghindari itu setiap kali seperti itu, maka kita ingin panglima tertinggi itu membawahi ketua gabungan kepala staf. *Nah* ini skenario ini dipelajari di Amerika Serikat. Untuk menghindari seperti itu maka dikatakan mereka Presiden *no single bullet is allowed to be fired,* tembakan tanpa pengetahuan seorang Presiden Amerika Serikat, *gitu loh.* Yang sebesar itu Amerika dan itu bukan....dan itu sejak dari dulu sejak jaman George Washington.[2513]

[2512] *Ibid.,* hlm. 27- 28.
[2513] *Ibid.,* hlm. 28.

Ketua rapat, Slamet Effendy Yusuf, berkomentar sebagai berikut.

> Cuma di sana, Presidennya menggunakan tentara keluar pak.[2514]

Hal ini ditanggapi lagi oleh Soedijarto sebagai berikut.

> Dulu masih di dalam pak. Dulu kan jaman Monroe. Mereka itu baru keluar pada waktu Perang Dunia I.
>
> Dulunya jaman Monroe, kan ada isolasi Amerika Serikat. Di Amerika Serikat pada waktu itu geger di California, siapa yang menentukan mengirim *national guard*? Presiden Amerika Serikat. Untuk dikirim ke California. Bukan, *nggak* kepala staf angkatan, Presiden Amerika Serikat. Itu yang namanya *gang of eight* rapatnya hampir setiap hari. Kita mungkin seminggu, apakah pernah rapat seperti itu di kita ini? Saya tidak melihat. Kadang-kadang Bondan pergi ke sana untuk...tentaranya *nggak* ngerti, tapi juga Presidennya *nggak ngerti gitu loh*. Ini yang harus dijaga. Ini negara yang kita urus, *not for the moment gitu* ya.[2515]

Andi Mattalata dari F-PG selanjutnya memberikan komentar sebagai berikut.

> Kami memahami apa yang dipikirkan. *Ndak,* tidak ada tetapi nya. *Ndak* ada. *In line*. Karena itulah dalam bayangan kami kepemimpinan di TNI itu ada dua, tergantung situasinya. Kepemimpinan dalam situasi normal yang seperti ini ada panglimanya intern. Kepemimpinan dalam situasi yang tidak normal, ya itu di Pasal 10. Apakah panglima tertinggi atau penguasa tertinggi. Bahwa Pasal 10 tidak jalan di Aceh, tidak jalan di Maluku, itu masalah kontekstual menurut istilah Pak Amidhan. Kontekstual. Jadi pikiran kita sama pak, pendapatnya *aja* yang berbeda.[2516]

Selanjutnya, Yusuf Muhammad dari F-KB menanyakan sebagai berikut.

> Tapi Pak Andi tolong dilengkapi antara normal dan tidak normal itu gambarannya *kayak* apa?[2517]
>
> Pertanyaan tersebut Dijawab oleh Andi Mattalata sebagai berikut.

[2514] *Ibid.,* hlm. 29.
[2515] *Ibid.,*
[2516] *Ibid.,*
[2517] *Ibid.,*

> Ya normal ya ada kerusuhan. Yang tidak bisa ditangani lagi dengan *standard procedures* keamanan biasa. Itu tidak normal. Mirip-mirip keadaan perang.[2518]

Kemudian, Slamet Effendy Yusuf meringkas kesepakatan-kesepakatan yang telah dicapai. Selengkapnya, ringkasan tersebut sebagai berikut.

> Sudah jelas saya kira ya. Argumennya sudah banyak. *Eh*, sekarang masalahnya pikiran-pikiran itu akan dituntaskan dalam bentuk Konstitusi, dalam hal ini dalam bentuk kepemimpinan ini. Apakah akan dalam undang-undang? Kalau di dalam undang-undang, ya perdebatannya tidak sekarang. Berarti kita sederhana saja mengenai Susduk dan seterusnya ditetapkan sebaiknya dengan undang-undang. Tapi kita barangkali boleh mengatur mengenai peran Presiden dalam kaitannya dengan angkatan perang ini. Tapi itu itu nanti Pasal 10 tadi kembali ke Pasal 10. Saya kira itu. Tapi kalau masih mau diperdebatkan, ya kita teruskan. Kalau ini diendapkan dulu, saya mau *narik* ke polisi dulu. Karena tampaknya berat *banget nih.* Ya *udah* kalau *gitu* altenatif *aja*. Pimpinan disebut dalam Konstitusi.
>
> Jadi itu alternatif saja. Cuma masalahnya tadi kan ada pendapat. Kalau memang sudah disebutkan di sini, berarti kan akan kita tulis di Konstitusi walaupun masih alternatif. Atau *pake* alternatif ketiga? Di atur dalam undang-undang, kira-kira *gitu aja* ya? Ya *ok*, satu TNI dipimpin oleh Panglima. Panglima TNI dan angkatan dipimpin oleh Kepala Staf, itu alternatif pertama. Alternatif kedua ya, TNI dipimpin oleh Kepala Staf Gabungan, untuk pimpinan angkatan adalah Kepala Staf.
>
> Nanti, nanti, nanti di bawah. Pilih sendiri diantara mereka. Ada pemilu di TNI, he, he...*Oh* begitu, *udah*. Alternatif tiga, Pimpinan TNI, *udah, eh* ini saja. Pimpinan TNI diatur dalam undang-undang. Sudah titik. Termasuk yang mengangkat *nggak apa-apa* kan? Siapa yang berhak mengangkat dengan pertimbangan siapa? *Lah iya* tapi masuk di sini *nggak*?
>
> Jadi *ok. A*lternatif pertama TNI dipimpin oleh Panglima dan untuk Pimpinan Angkatan Darat ya diangkat oleh Presiden. Ya diangkat oleh Presiden... *Oh* ya stafnya lain. Titik dulu. Titik dulu. Panglima dipilih, diangkat oleh Presiden.

[2518] *Ibid.,* hlm. 30.

> Panglima diangkat oleh Presiden atas pertimbangan DPR. Kepala Staf diangkat oleh Presiden atas dasar pertimbangan Panglima TNI. Usulan atau pertimbangan. Kalau di atas pertimbangan.[2519]

Pada Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR yang digelar 11 Juli 2000, muncul perdebatan mengenai rancangan Pasal 30 tentang pertahanan dan keamanan negara. Rapat sinkronisasi ini diawali dengan pernyataan Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat mengenai hak keamanan yang dipertimbangkan masuk dalam bab tentang warga negara.

> ...bapak-bapak sekalian kita masih ada dalam kurung lain ini kata selanjutnya yang tadinya mengenai hak keamanan, setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara ada dalam kurung dipertimbangkan masuk dalam bab warga Negara. Jadi ini *kok* tiba-tiba apa warga negara karena HAM ini lebih mengatur tentang keberadaan seseorang sebagai manusia...[2520]

Berkenaan dengan pernyataan Slamet Effendy Yusuf diatas, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP berpendapat bahwa hak keamanan memang sebaiknya masuk pada bab warga negara.

> Jadi saya setuju Pak bahwa menyangkut ayat (5) hak keamanan ini di sini memang sebaiknya masuk pada warga negara karena di situ ada kewajiban sedangkan HAM itu tidak mengatur kewajiban.[2521]

Selanjutnya, Soedijarto dari F-UG menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> Ini ditempatkan di sini pun tidak ada masalah ini menyangkut hak. Menjadi tidak sinkron dengan tempat kita, dimana akan kita tempatkan?[2522]

Slamet Effendy Yusuf menanggapi pertanyaan dari Soedijarto, sebagai berikut.

> Di warga negara, ada pasal warga negara itu ternyata tersebar juga di beberapa pasal tidak pada bab itu.[2523]

[2519] *Ibid*., hlm 30 – 31.
[2520] Risalah Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR, 11 Juli 2000, hlm. 31.
[2521] *Ibid*.
[2522] *Ibid*.
[2523] *Ibid*.

Harun Kamil dari F-UG kemudian mengemukakan pendapatnya terkait dengan pernyataan Slamet Effendy Yusuf, sebagai berikut.

> Tapi...yang dimaksud di pasal ini warga negara Indonesia yang intinya rumusan mengenai bagaimana dan siapa warga negara Indonesia, yang ini warga negara dalam arti semua. Artinya warga negara asing pun nantinya di sini agak beda...artinya orang asing yang berkedudukan di Indonesia boleh memilih warga Indonesia tapi bisa dibilang terhambat masuk menjadi warga negara Indonesia sebaliknya begitu.[2524]

Berikutnya, Slamet Effendy Yusuf menegaskan: "Ini bukan memilih warga negara". Kemudian, Asnawi Latief dari F-PDU mengatakan: "Sebentar-sebentar ini umpamanya orang melayu tidak punya hak ikut membela, untuk membela itu...artinya ini harus HAM".[2525]

Terkait dengan pernyataan Asnawi Latief, Slamet Effendy Yusuf menegaskan bahwa rumusan pasal yang diperdebatkan tersebut dipindah ke dalam Pembelaan Negara. Berikut pendapatnya.

> Kalau begitu rumusanya tidak seperti ini, setiap orang berarti, ...jadi ini, rumusan ini tetap ada tapi pindah tempatnya di Pembelaan Negara...[2526]

Diskusi dalam rapat kemudian berlanjut, dengan pertanyaan yang disampaikan oleh Slamet Effendy Yusuf, sebagai berikut.

> Apakah bidang keamanan itu hanya terdiri dari 2 ayat? Ini ada 2 alternatif itu adalah penyempurnaan yang menyesuaikan dengan bab, *oh* iya kita babnya ini sudah sepakat ya, *ok* karena bab itu sepakat mungkin ini dibuka alternatif lain di Bab V, setuju? *Ok*. Setuju? Ketok 2 x.

Berkenaan dengan hal tersebut diatas, Hamdan Zoelva pembicara dari F-PBB, berpendapat bahwa keamanan negara sepenuhnya berada ditangan TNI dan Polri, sedangkan warga negara mempunyai kewajiban untuk membela negara.

[2524] *Ibid.*
[2525] *Ibid.*, hlm. 32.
[2526] *Ibid.*, hlm. 33.

> Jadi kalau menurut kami...keamanan negara ini *kan* yang menjalankan tugas pokoknya adalah TNI dan POLRI baru kemudian warga negara yang lainnya mempunyai kewajiban untuk bela negara itu. Jadi...sebaiknya mengenai ini berada di hal akhir dari bab ini dengan catatan bahwa keamanan dan semua itu ditangan TNI dan POLRI setelah itu baru warga negara yang mempunyai kewajiban untuk membela negara, terima kasih.[2527]

Slamet Effendy Yusuf kemudian memberikan tanggapan sebagai berikut.

> Bahwa pada dasarnya keberadaan negara ini pertahanan dan keamanannya tanggung jawab semua orang, cuma kemudian ada lembaga yang...tugas pokoknya itu... bagaimana?[2528]

Tanggapan Slamet, kemudian dikomentari A.M. Luthfi dari F-Reformasi sebagai berikut.

> Ya, memang pengertiannya begitu, kalau...mengadopsi dari Hamdan bahwa warga negara berhak wajib membela negara. Lalu kita sesuaikan dulu, saya tidak setuju setiap penduduk karena... diwajibkan bela negara...itu warga negara sifatnya...[2529]

Namun demikian, dari F-PDIP, Pataniari Siahaan, menekankan tentang perlunya penjelasan tentang pertahanan keamanan negara terlebih dahulu, dan bahasan terhadap alternatif pasal yang sementara dibahas, dikesampingkan.

> ...sekarang kita melihat di sini bukan substansinya tetapi... struktur berpikirnya bab ini mungkin. Pasal mana yang diambil, mana yang tidak. Memang saya berpikir kita menjelaskan dahulu sebelum kita masuk pada komponennya, apa yang dimaksud pertahanan dan keamanan negara? Saya pikir yang alternatif pasal berikutnya itu, bisa dikesampingkan dulu baru nanti komponennya adalah semuanya karena ini bukan dalam konteks HAM,...tapi dalam konteks pertahanan dan keamanan.[2530]

Oleh Slamet Effendy Yusuf, usulan dari Pataniari Siahaan,

[2527] *Ibid*.
[2528] *Ibid*.
[2529] *Ibid*., hlm. 33-34.
[2530] *Ibid*., hlm. 34.

ditanggapi sebagai berikut.

> *Oke* begini saja, mengenai penempatannya nanti kita lihat. Sekarang kita langsung ke ayat 2nya dulu, ayat (2) ada 2 alternatif juga usaha pertahanan negara dilakukan oleh Tentara Nasional Indonesia yang terdiri dari...[2531]

Akan tetapi, Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG, berpendapat lain. Ia mengatakan: "Menurut kami supaya konsisten, saya hanya menerima alternatif 2...". Slamet kemudian mengatakan: "Tadi sudah disepakati alternatif 2".[2532]

Agun Gunandjar Sudarsa selanjutnya mengatakan sebagai berikut.

> Iya tapi menyesuaikan, ini *kan* usul yang lalu, yang lama *kan* tetap tadinya...alternatif 1, tetap kalimatnya begini. Ini lebih sesuai kalau pun penempatannya...tidak di bab ini, sebab pembelaan negara dilakukan TNI dan POLRI sebagai ujung kekuatan dan dibantu oleh rakyat terorganisir...[2533]

Akhirnya, pendapat dari Agun Gunandjar Sudarsa, diterima oleh Slamet Effendy Yusuf, dengan pernyataan sebagai berikut.

> ...jadi oke soal penempatan kita tunda dulu, mari kita berbicara tentang ayat (2) dulu, silakan kalau ada usul ini? Perbedaannya, saya kira terletak pada pokok kalimatnya... yang pertama adalah subjeknya dahulu, yaitu tentara nasional terdiri dari ini, lalu baru fungsinya, ada yang mengatakan pusat pertahanannya. Jadi fungsinya dulu tanggung jawab ke subjeknya kita mau memilih yang mana...[2534]

Namun demikian, Hamdan Zoelva dari F-PBB menyampaikan pendapat sebagai berikut.

> Sebentar dulu...kalau alternatif 1 kita ambil ada pertanyaannya untuk warga negara yang lain, ini...seakan-akan tidak memberikan peluang kepada warga negara selain tentara untuk melakukan usaha pembelaan negara, terima kasih.[2535]

[2531] *Ibid.*
[2532] *Ibid.*
[2533] *Ibid.*
[2534] *Ibid.*
[2535] *Ibid.*

Slamet pun memberikan tanggapan: "Mungkin sambil membaca ayat (2) itu, kembali membaca ayat (1) ya tentang hak setiap orang, tentang haknya...".[2536]

Terkait dengan pendapat yang disampaikan oleh Hamdan Zoelva, bahwa adanya kecenderungan warga negara tidak diberikan peluang dalam melakukan usaha pembelaan negara, A.M Luthfi dari F-Reformasi berpendapat sebagai berikut.

> Ini menyangkut pertanyaan Saudara, karena ini dalam konteks... rakyat...TNI...atau rakyat bersenjata. Rakyat bersenjata pun...harus punya bakat dan karena pembelaan negara itu dilakukan TNI dan POLRI sebagai inti kekuasaan dan dibantu oleh rakyat yang terorganisir, dilatih, dan disiapkan. Bahkan semua kita-kita akan wajib latih militer kalau perang tiba, milisi ini seolah-olah seperti rakyatnya tidak ikut bela negara. Aturan HAM mengatakan setiap warga negara adalah berhak dan berkewajiban, inilah makanya saya *ngotot* tetap dimasukkan...[2537]

Berikutnya, Pataniari Siahaan dari F-PDIP menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> ...kami menyampaikan pikiran berkait dengan kekhawatiran teman-teman. Tadi kami mengingatkan bahwa alternatif 2 ini bab 1 itu terkait dengan alternatif 2 Pak, jadi setiap warga negara berhak dengan point 2 ini *kan* ada 2 tidak tiba-tiba mentah sendiri Pak. Biasanya lebih pasti dari pada ayat (1) biasanya itu hak semua warga negara, ini sekarang spesifik menerangkan mengenai usahanya itu, terima kasih.[2538]

Selaku Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf memberikan penjelasan sebagai berikut.

> Kalau ayat (2) itu sebenarnya kita sudah menerangkan tentang siapa yang paling bertanggung jawab atas kekuatan inti pertahanan atau sedang membicarakan tentang usaha pertahanan. Kalau mengenai ikhtiar barang kali harus dari ikhtiar seluruhnya tapi kalau lagi bicara tentang kekuatan inti disitu, tapi memang saya kira kita pertimbangkan usul dari Reformasi mengenai penempatan di dalam konstitusi, orang-orang sipil yang karena haknya itu boleh

[2536] *Ibid*.
[2537] *Ibid*., hlm. 35.
[2538] *Ibid*.

mempertahankan negara ini...

Kemudian, Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG mengingatkan tentang adanya kesepakatan pada saat rapat lobi bahwa usaha pertahanan keamanan yang dilakukan oleh TNI, ditempatkan pada ayat pertama.

> Dalam catatan kami pada waktu di loby dan di rumusan ini kita menyepakati bahwa pada hakekatnya masalah pertahanan dan keamanan negara kita sepakat. Waktu itu membuat rumusan yang hakekatnya menyangkut usaha pertahanan dan keamanan ini bahkan...penempatan itu di ayat pertama dilakukan oleh TNI. Lalu bagaimana menyangkut masalah warga negara?...karena disepakati TNI, maka dia masuk dalam perumusan, kemudian yang ketiga bagaimana menyangkut masalah fungsi keamanan, rumusannya di ayat yang ke-3. Lalu bagaimana pengaturan mekanisme...fungsi pertahanan itu dilaksanankan.

Agun Gunandjar juga mengatakan bahwa dalam menjalankan fungsi pertahanan, dibutuhkan keikutsertaan Polri.

> Dalam menjalankannya dibutuhkan ada aparat POLRI untuk ikut serta dalam fungsi pertahanan begitu pula ketika kalau polisi melakukan fungsi keamanan juga dibutuhkan keikutsertaan TNI dalam melakukan keamanan yang lain. Oleh karena itu, pada waktu...semua fraksi menyepakati rumusan itu ditampung di dalam pasal yang terakhir. Itu yang belakang susunan dan kedudukan hubungan kewenangan TNI dan Kepolisian di dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Syarat-syaratnya itu kesertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan dan hal-hal lain yang terkait dengan pertahanan negara diatur dalam undang-undang.

Agun Gunandjar juga menegaskan beberapa hal sebagai berikut.

> Ini pola pikir yang sudah kita rumuskan pada waktu itu kita sepakati, karena pada waktu itu memang reformasi menghendaki bahwa usaha pembelaan negara di lakukan oleh TNI dan POLRI sebagai inti dibantu oleh rakyat yang telah diorganisir, dilatih dan disiapkan secara khusus dalam pembelaan negara yang pada hakekatnya usulan dari Fraksi Reformasi. Sebetulnya sudah bisa terjawab dalam rumusan

pasal yang paling terakhir itu kalau kita runtun kita isi, sehingga oleh karena itu, itu yang pertama dan yang kedua menyangkut masalah rumusan alternatif ini sebetulnya ini hanya menyangkut masalah redaksi kalau mau kita cermati, seperti ayat ke-2 alternatif ke-1 dengan alternatif ke-2 itu hanya pembedaannya menyangkut masalah istilah fungsi dan tugas.

Jadi kalau di ayat ke-2 itu dinyatakan dia sebagai alat pertahanan negara yang berfungsi melindungi dan seterusnya, sementara alternatif yang ke-2 ditonjolkan dahulu fungsinya sebagai alat pertahanan negara baru tugasnya melindungi, dan menyangkut masalah rumusan ini saya pikir disini ada alternatif warga dimana alternatif 1,2? Ini yang lebih pas begitu pula dengan masalah alternatif yang ke-3 menyangkut masalah kepolisian. Itu pun rumusannya sama seperti itu dengan ayat yang ke-2 pendapat fraksi-fraksi tadi fungsi, tugas dan lain sebagainya. Saya pikir itu saja yang menjadi bahan saya yang sudah dikerjakan oleh tim loby, terima kasih Pimpinan.[2539]

Terkait dengan pendapat Agun Gunandjar diatas, Slamet Effendy Yusuf mengatakan sebagai berikut.

Saya kira Saudara Agun tadi mengingatkan kepada kita keseluruhan konstruksi pembicaraan mengenai masalah ini...nanti dibaca mengenai pasal terakhir itu dalam rangka keseluruhan itu...[2540]

Selanjutnya, Asnawi Latief dari F-PDU menegaskan bahwa pasal terakhir, mengatur keseluruhan tentang hubungan tentara, polisi, dan rakyat. Berikut pendapatnya.

Jadi, memang pasal terakhir itu mengatur keseluruhan tentang hubungan tentara, polisi, dan rakyat itu tetapi semua diatur disana, tapi masalah keikutsertaan rakyat membela negara itu begitu pokok sehingga harus semakin cepat disebutkan karena ini fokus sekali TNI dan POLRI adalah inti ini sebenarnya disana.[2541]

Senada dengan Asnawi Latief, Rully Chairul Azwar dari F-PG mengatakan sebagai berikut.

Saya kira Saudara Pimpinan betul apa yang dikatakan Pak Asnawi bahwa supaya ada kesan misalnya ikhtiar membela

[2539] *Ibid*., hlm. 35-36.
[2540] *Ibid*., hlm. 36.
[2541] *Ibid*.

> negara itu. Memang ini mencakup apa yang disampaikan Fraksi Reformasi sebagai alternatif usaha pembelaan negara yang dilakukan oleh TNI dan POLRI dan di bantu oleh rakyat yang terorganisir sebagai kewajiban dari setiap warga negara ada disini tapi inti pertahanan dan keamanan untuk membela negara itu sudah mencakup...[2542]

Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat, kemudian menegaskan bahwa rumusan dalam Ayat (1) menggunakan istilah pertahanan keamanan dan bukan pembelaan negara.

> ...sebentar Saudara Rully, tadi kita sudah sepakat ayat (1) itu kita memakai istilah HANKAM bukan istilah pembelaan negara itu berbeda dengan ayat (1) pada pasal aslinya. Kalau begitu barangkali ... pasal yang Bapak kemukakan juga mungkin disesuaikan andaikata kita terima...[2543]

Kemudian, Rully Chairul Azwar dari F-PG, memberikan tanggapan sebagai berikut.

> Dalam konteks yang tadi kita bahas di warga negara ini memang dalam loby apa yang sudah Agun jelaskan ya kami menunggu. Cuma kita harus kembali tadi ada 1 ayat yang kita keluarkan dari HAM yang kaitannya dengan kewajiban HAM dan kewajiban warga negara dalam ayat (5) tadi itu penetapannya, apakah di pasal 27? Apakah penempatannya di pasal ini? Itu konteksnya yang mau saya bicarakan sehingga tidak hilang ini dan tidak perlu didandan.
>
> Saya pikir kita sepakati saja di dalam kesepakatan itu sehingga kalau ini setuju penempatannya ada di dalam Pasal Pertahanan dan Keamanan Negara jadi masuk, tapi kalau kita setuju ini di dalam Hak Kewajiban Warga Negara ini terpaksa kita keluarkan dan masuk rumusanya Reformasi tanpa menafikan hasil loby, karena loby itu hasil kesepakatan juga. Jadi harus kita lihat ini pilihannya... sehingga... strukur berpikirnya saya setuju.[2544]

Oleh Slamet Effendy Yusuf pernyataan dari Rully ditanggapi sebagai berikut.

> Sebentar-sebentar, dari Saudara Rully itu saya kira Pak Asnawi juga tadi sudah mengusulkan ya, tenang dulu tenang. Yang ayat (1) itu dikeluarkan ditempat lain

[2542] *Ibid*., hlm. 36-37.
[2543] *Ibid*., hlm. 37.
[2544] *Ibid*.

> kemudian ayatnya Saudara Luthfi masuk menjadi payung. Itu sebenarnya juga tidak *nyeleneh* ya bagus-bagus saja sehingga disitu menegaskan bahwa usaha pertahanan negara itu usaha yang *integrity* antara TNI, POLRI dan rakyat itu juga mungkin...[2545]

Berkaitan dengan beberapa alternatif rumusan ayat yang dibahas dalam rapat, pembicara dari F-UG, Soedijarto mengusulkan agar ada ayat tentang Polri dan ada ayat tentang TNI.

> Saya sebenarnya merasa bahwa alternatif 1 itu bisa dikawinkan dengan usulannya Pak Luthfi misalnya ini sebuah usul. Nanti saya akan memilih alternatif 1 yang ayat (2) itu usaha pertahanan negara dilakukan oleh TNI yang terdiri atas titik-titik sebagai kekuatan inti pertahanan negara yang begini-begini dibantu oleh itu. Jadi satu nafas ayatnya panjang jadi "Usaha pertahanan negara dilakukan oleh TNI yang terdiri atas AD, AL, AU sebagai kekuatan inti pertahanan negara yang berfungsi melindungi, memelihara, dan mempertahankan kesatuan negara dibantu oleh rakyat yang telah diorganisir, dilatih dan disiapkan secara khusus dalam pertahanan negara".
>
> Jadi pertahanan dan keamanan negara. Tidak ini pertahanan saja nanti pada waktu komisi itu lagi Pak, jadi ada ayat POLRI ada ayat TNI.[2546]

Selanjutnya, Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG mengatakan sebagai berikut.

> Waktu itu *kan* ada pemisahan sendiri fungsi pertahanan itu kita sepakat dipisahkan dalam fungsi keamanan itu harus dipegang dahulu tapi antara fungsi pertahanan dan fungsi keamanan ini ada interaksi. Oleh karena itu, kalau kita melihat usulan Partai Reformasi itu hanya menyangkut masalah pembelaan negara, beda secara substansialnya. Berbeda halnya mengatakan pembelaan negara itu TNI dan POLRI sebagai intinya. Sementara kita sudah pisahkan ada pertahanan dan ada keamanan, pertahanan itu intinya TNI, keamanan itu intinya POLRI dan bagaimana mekanisme mempertemukan itu dan bagaimana mewajibkan ikut serta, itu semua dalam undang-undang. Jadi sangat berbeda kalau kita lihat rumusanya misalnya pembelaan negara

[2545] *Ibid*.
[2546] *Ibid*.

dilakukan oleh TNI dan POLRI ini belum ada pembicara. Oleh karena itu, untuk memikirkan ini kita sepakat yang menyangkut masalah kewarganegaraannya itu kita selesaikan varian 1-nya.[2547]

Kemudian, dari F-TNI/Polri, Hendy Tjaswadi mengusulkan agar ada penegasan sampai pada tahap mana rakyat dapat diikutsertakan dalam upaya pembelaan negara.

Ini Pak jadi di sini masih belum, kapan itu inti dengan kekuatan? Sebagai inti dan dibantu oleh rakyat itu kapan berlakunya? Ini belum ada, iya ayat terakhir katakanlah demikian. Jadi apakah itu sepanjang ada kegiatan usaha pembelaan negara, dia ikut katakanlah kegiatan di Maluku, di Poso dia ikut, apakah demikian yang diinginkan dari rumusan kami ini karena rumusan ini bisa berlaku kapan saja, seharusnya tidak begitu. Harusnya itu, intinya sudah tidak sanggup, baru melibatkan kekuatan lain bukan setiap kegiatan intinya itu rakyat ikut disitu yang sudah diorganisir tadi. Setiap ada kegiatan ikut, kalau rumusan ini *kan* begitu, artinya... yang diinginkan tidak begitu.

Jadi sesuatu saat inti tidak sanggup itu yang masuk semuanya, saya kira begitu. Kalau itu rumusanya kita perbaiki, tapi rumusan ini artinya adalah setiap inti itu bergerak itu rakyat ikut masuk jadi setiap kegiatan di Poso misal TNI masuk ya terus ikut masuk juga rakyat yang terorganisir masuk rumusan begini. Jadi rumusan ini perlu diperbaiki, kalau memang ini perlu dimasukan... harus ada batas Pak. Kapan inti itu tidak sanggup rakyat masuk? Jadi jangan sampai setiap kegiatan inti rakyat masuk, terima kasih.[2548]

Pembicara dari F-KB, Yusuf Muhammad, berpendapat agar substansi pembelaan negara ada pada tentara dan rakyat.

...karena ada kekhawatiran pengertian dibantu oleh rakyat yang telah diorganisir, dilatih dan disiapkan,...bisa ditafsirkan dapat menimbulkan angkatan-angkatan baru nanti lalu ada laskar-laskar. Ini guyonannya, maksud saya kalau memang kita memberikan payung yang substansi pembelaan negara itu tentara dan rakyat titik. Jadi, pengertian bahwa rakyat kegiatannya dilibatkan berdasarkan sebuah mekanisme itu di undang-undang

[2547] *Ibid*., hlm. 38.
[2548] *Ibid*.

> tidak disebut dalam kalimat seperti itu, ini karena tidak enak saja melihatnya.[2549]

Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat kemudian mengusulkan agar pembahasan difokuskan pada alternatif-alternatif yang ada.

> Perdebatan ini sudah memakan waktu panjang sekali saya kalau boleh mengusulkan kita kembali saja kepada memilih alternatif, jadi alternatif yang ada itu kita pilih, karena alternatif ini juga dulu sudah panjang ya lebar persis ini, tapi untuk supaya puas. saya kira Pak Luthfi kita kasih waktu.[2550]

Sementara itu, A.M. Luthfi dari F-Reformasi menyampaikan kecenderungannya untuk memilih istilah membela negara dibanding mempertahankan negara. Ia juga menekankan bahwa upaya pembelaan negara harus mengikutsertakan rakyat. Berikut pendapatnya.

> Jadi apa namanya HAM kita mengatakan bahwa tiap warga negara berhak dan berkewajiban membela negara bukan mempertahankan negara, itu membela negara. Dalam membela negara ini terjadi pada saat kita perang dengan pihak luar, berperang dengan pihak luar itu apakah tentara intinya ini keluar atau tidak keluar tetap saja rakyat itu harus membela. Jangan, saya *kan* tidak kuat,...kalau perempuan jangan ikut, kalau tidak perang akan habis semesta itu...[2551]

Ketua rapat, Slamet Effendy Yusuf, berkomentar: "Pak Luthfi yang begitu itu diatur undang-undang atau konstitusi?[2552]

A.M. Luthfi dari F-Reformasi memberi tanggapan sebagai berikut.

> Konstitusi. Jadi Pak saya sebenarnya waktu masalah itu tadi kurang cepat di ketok dengan mengatakan tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam pembelaan negara. Pembelaan negara itu sudah termasuk keamanan membela negara pada waktu musuh datang, ya itu sekarang

[2549] *Ibid.*
[2550] *Ibid.*
[2551] *Ibid.*, hlm. 38-39.
[2552] *Ibid.*

> diterjemahkan pembelaan itu diterjemahkan seolah-olah ada keamanan. Ada pertahanan, ada keamanan yang saya maksud dengan bela negara itu hak.
> HAM kita ini *kan* menyatakan bahwa setia warga negara berhak dan berkewajiban membela negara, kita nanti tentara mungkin tidak cukup nanti kalau tentara profesional yang dibiayai itu, itu *clue*-nya yang inti tetapi seluruh rakyat dilatih harus bisa nembak, harus bisa ini dan pada saatnya akan jadi kapten jadi mayor. Itu tidak harus begitu sebab kita ini tersebar begitu luas, jadi rakyat pada waktu perang bela negara TNI-nya sudah kuat atau tidak kuat seluruh rakyat harus membantu. Itu tidak bisa saya tidak kuat tidak usah tidak, harus, wajib itu karena itu kalau mau kembali kita. Kalau macet kita ini artinya tetap jadi satu tadi dua dibuka kalau macet begini ya kembali ke tadi.[2553]

Lebih lanjut, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Sebentar, tapi ada yang diingatkan oleh Pak Luthfi yang kita harus *fair*. Jadi kita membicarakan hak warga negara yang tercantum dalam HAM. Itu memang bunyinya begini, " Setiap warga negara berhak dan wajib juga dalam upaya pembelaan negara", sedangkan dalam rumusan ini kata pembelaan itu kurang kalau kita mau *fair* terhadap keputusan kita tadi. Bagaimana kalau kita agak sedikit meralat ini? Jadi alternatif 1 itu, alternatif 2 yang tadi sudah kita pilih itu ditambahkan pembelaan atau alternatif lain yang seperti ini tapi yang itu ditaruh di kewarganegaraan, iya 2 ditaruh disana.[2554]

Senada dengan pendapat yang disampaikan oleh A.M. Luthfi, Ali Masykur Musa dari F-PKB menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> Sebentar saya itu memahami Pak Luthfi karena begini Pak, seperti berbagai peristiwa sekarang di Aceh maupun di Ambon itu yang merasakan hanya TNI tapi tidak ada kekuatan potensial alternatif orang Indonesia yang siap untuk setiap saat mendukung karena tidak ada Undang Undang wajib untuk militer di Indonesia...[2555]

[2553] *Ibid.*
[2554] *Ibid.*
[2555] *Ibid.*

Sementara itu, terkait dengan usulan A.M Luthfi tentang pengunaan istilah bela negara, Andi Mattalatta dari F-PG mengusulkan istilah yang berbeda yakni 'pertahanan dan keamanan', dengan alasan sebagai berikut.

> Rekan kita yang dari TNI yang banyak bicara, dengar apa yang disampaikan Pak Luthfi kayaknya diskusi kita ini mengenai pertahanan keamanan *versus* bela, itu dulu diselesaikan Pak. Yang kita atur itu pembelaan negara atau pertahanan? Ada keamanan negara, kami sendiri dari Fraksi Partai Golkar mengusulkan pertahanan dan keamanan karena pengertian kami mengenai bela negara itu bagian dari pertahanan dan keamanan. Bela itu cenderung musuh dari luar negara tidak menyangkut keamanan. Kalau keamanan kan struktural, apa sosial sehingga dengan demikian dengan penuh kesadaran kami memakai kata-kata pertahanan dan keamanan tidak bela negara kalau bela negara kesannya militeristis, kalau pakai bela negara belum tentu masuk keamanan disitu Pak. [2556]

Berkenaan dengan hal tersebut diatas, Slamet Effendy Yusuf menyampaikan tanggapannya sebagai berikut.

> Jadi, tadi saya menawarkan kita sudah menyepakati satu rumusan di HAM, kemudian kita keluarkan dari sana untuk menempatkan yang sudah dikeluarkan dari sana. Itu ada 2 alternatif yang 1 menambahkan kata pembelaan di sini atau dia menjadi pasal sendiri di dalam soal warga negara, itu catatan.[2557]

A.M. Luthfi dari F-Reformasi kemudian memberikan tanggapan atas pernyataan Ketua Rapat, sebagai berikut.

> Kami mau melanjutkan kesitu Pak, berdasarkan pemikiran itu. Biarkan saja hak bela negara itu disitu sebagai lambang *erlik*nya warga negara, tetapi kita di sini berbicara mengenai pertahanan dan keamanan.[2558]

Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat kemudian menawarkan agar pembelaan negara masuk dalam bab warga negara.

> Bagaimana kalau begini Pak Luthfi...Jadi alternatifnya, pembelaan negara itu diatur tetapi di dalam warga negara

[2556] *Ibid.*, hlm. 40.
[2557] *Ibid.*
[2558] *Ibid.*

> karena ini salah satu sebabnya adalah pemisahan fungsi TNI dan POLRI. *Ok*, kalau kita sudah sepakat itu sebenarnya tidak akan ada yang dibuang usulan Pak Luthfi, jadi kita kembali dulu kepada alternatif-alternatif yang ada begitu. Mengenai pembelaan itu masuk dalam hal warga negara. Tadi kan ada HAM dimasukkan di sana.[2559]

Selanjutnya, oleh pembicara yang tidak diketahui namanya menanyakan sebagai berikut. "Di HAM atau warga negara". Salah seorang peserta rapat yang juga tidak diketahui namanya kemudian menjawab: " Di warga negara dari HAM, sudah ada dikeluarkan tadi. Lebih lanjut dikatakan: "Maksudnya, kalau bisa kita lihat warga negara, jangan nanti tidak konteksual... jadi aneh malah. Kita lihat, kalau memang perlu disini, *kan* ada pembicaraan tentang membela negara. *Kan* itu yang dimaksud..."[2560]

Kemudian, diskusi diantara beberapa peserta rapat yang juga tidak diketahui namanya, mengatakan: "Tapi itu disana juga ada. Di HAM *kan* juga sudah". Selanjutnya dikatakan: "Tentu saja itu tentang pertahanan dan keamanan, itu pembelaan, nanti kita harus bisa menerangkan kepada publik kalau dibeda-bedakan begini apa maksudnya. Pembicara berikutnya ada yang mengatakan: "..pengaturan dalam Undang-Undang Dasar ini bahwa sistim pertahanan dan keamanan negara...adalah sistim yang akan datang. Dan polisi sebagai ketua teknisi dan rakyat yang dilatih dengan sistem represif sebagai kekuatan tambahan. Tidak kita cantumkan dalam ayat (2) dari pasal ini. Di mana sistem pertahanan dan keamanan negara yang dianut adalah sistem harga mentah. Bagaimana selanjutnya diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Sebenarnya sistem ini sudah tidak berlaku sejak dahulu dan kita tinggal muat dalam Undang-Undang Dasar kita".[2561]

Sementara itu, Theo L. Sambuaga, dari F-PG berpendapat bahwa usaha pembelaan dan pertahanan negara adalah urusan seluruh rakyat, dan bukan urusan tentara saja. Oleh karena itu Theo mengusulkan sebagai berikut.

[2559] *Ibid.*
[2560] *Ibid.*
[2561] *Ibid,* hlm. 41

> ...negara lebih kepada *commitment* semangat pada pernyataan diatas yang memang alangkah baiknya kalau perlu kita adopsi. Tadi telah diadopsi diatas warga negara. Tapi terjemahannya semangat bela negara ini dalam hal keamanan warga negara adalah pada hakekatnya usaha pembelaan dan usaha pertahanan negara ini urusan seluruh rakyat, bukan urusan tentara saja. Oleh karena itu, jadi saya pikir alangkah baiknya kalau itu bisa diakomodasi umpamanya dalam alternatif satu itu, usaha pertahanan negara nanti ditambah...dalam pikiran yang ada ini. Usaha pertahanan negara pada dasarnya dilakukan oleh seluruh rakyat Indonesia dengan inti kekuatan tentara dan sebagainya. Oleh seluruh rakyat Indonesia dengan inti kekuatan tentara dan rakyat RI dan seterusnya, jadi saya kira ini sebagai payung.[2562]

Senada dengan apa yang disampaikan oleh Theo L. Sambuaga, A.M. Luthfi dari F-Reformasi menyampaikan pendapat sebagai berikut.

> Saya setuju betul dengan usulan Saudara Theo, tapi hendaknya ada juga yang disampaikan bahwa tentara yang ini,...tentara juga dilatih, milisi ini harus ada. Belum pernah kita sekarang ini, rakyat harus milisi...saya rasa itu juga sanggup. Membela negara itu tidak keluar di konstitusi. Itu perlu dikuatkan dan diatur khusus. *Kan* biasa setiap negara itu punya milisi, orang biasa. Dan itu anak buah kita. Karena katanya, demikian kita bisa mengurangi jumlah tentara kita, dengan rumusan jadi lebih kecil. Tetapi cadangannya banyak. Jadi setiap saat 2 tahun sekali dilatih. Jadi setiap saat perang sudah siap.[2563]

Terkait dengan apa yang disampaikan oleh A.M Luthfi diatas, pembicara dari F-PDIP, Pataniari Siahaan, mengemukakan pandanganya sebagai berikut.

> ...pertama-tama kami ingatkan, menurut hemat kami Pak, alternatif 2 yang kita pilih diatas itu *kan* sebetulnya sudah mencakup keseluruhan yang dimaksud. Jadi ayat alternatif 1 yang dibawahnya supaya tidak bisa mengamendir alternatif 2 yang diatas Pak.
>
> Justru yang diterangkan di alternatif 1 yang dibawah ini sebenarnya usaha pertahanan tersebut kemudian

[2562] *Ibid*. hlm. 42.
[2563] *Ibid*.

> menerangakan lembaganya menerangkan fungsi-fungsinya. Tapi tidak berarti tanpa mencantumkan rakyat disini... bukan berarti, bahwa ini akan hilang Pak. Jadi...diatas sudah jelas Pak. Induknya itu setiap negara berhak dan wajib berusaha pertahanan dan keamanan negara. Ini sudah pasti. Baru derifasinya ke bawahnya. Sehingga sebetulnya tercakup di sini.[2564]

Kemudian, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat menyatakan pandangan sebagai berikut.

> Kalau ayat (1) itu, kita ada dengan pengertian bahwa, setiap warganegara wajib ikut dalam keamanan, bukan pertahanan. Pembelaan negara kami setuju bahwa rakyat itu menghadapi musuh harus wajib keluar. Tapi kalau keamanan tidak mesti keluar. Jadi apa pengertiannya begitu. Setiap warganegara wajib juga ikut dalam keamanan negara.[2565]

Rully Chairul Azwar dari F-PG mengemukakan pendapatnya terkait dengan kata 'wajib', dalam rumusan Ayat (1) sebagaimana yang dinyatakan oleh Slamet Effendy Yusuf.

> Wajib itu artinya setiap warganegara, wajib Pak menjaga ketertiban. Karena tidak mungkin hanya polisi. Tidak mungkin Pak. Justru kan kita swadaya masyarakat sendiri yang kita utamakan.[2566]

Menanggapi pendapat Rully Chairul Azwar, Slamet Effendy Yusuf berpendapat sebagai berikut.

> Apa tidak tercantum di dalam Pasal 41 Pak, alinea paling atas tentang Kedudukan Kepolisian dan Tentara Nasional Indonesia. Hubungan penyelenggara TNI dan kepolisian dalam rangka tugas masing-masing. Masalah keikutsertaan warga negara dalam rangka pertahanan dan keamanan negara dan hal-hal lain yang diatur dalam undang-undang.[2567]

Asnawi Latief dari F-PDU kemudian menanggapi pendapat yang disampaikan oleh Slamet Effendy Yusuf, sebagai berikut.

> Pimpinan, tadi itu sebetulnya alternatif Pasal 30 Ayat (1)...,

---

[2564] *Ibid.*
[2565] *Ibid.*
[2566] *Ibid.*
[2567] *Ibid.*, hlm. 43.

walupun babnya yang lama itu pertahanan negara disitu juga ada usaha membela negara. Jadi barangkali ini tidak usah dikeluarkan. mengadopsi usulannya Saudara Luthfi itu disitu. Baru di bawah itu usaha pertahanan.[2568]

Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat selanjutnya menyampaikan usulan mengenai Ayat (2), (3), dan (4), sebagai berikut.

Baik-baik Bapak, kalau saya keluarkan solusi begini mungkin tidak. Jadi sesudah ayat (1) itu yang sudah kita tetapkan, lalu ayat (2) itu mengatur tentang tentara, ayat (3) lalu tentang Polisi, ayat (4) tentang keterlibatan yang itu. saya kira itu saja. Kita begitu saja, baik. Nanti pengaturannya diundang-undangkan. Itu *kan* sudah. Ya begitu. Bunyinya kira-kira keikutsertaan rakyat dalam pembelaan dan keamanan, melalui proses pelatihan dan sebagainya lah. Nanti tolong dipikirkan lah. Diatur di dalam undang-undang itu nanti di Pasal terakhir. Itu tidak usah disebutkan. Tolong Saudara Luthfi atau Pak Hendy barangkali bisa meluruskan. [2569]

Pembicara dari F-TNI/Polri, Hendy Tjaswadi mengusulkan agar kata 'dibantu oleh rakyat' dimasukkan ke dalam rumusan ayat yang disebutkan oleh Slamet Effendy Yusuf.

Ini barangkali sebagai wadah yang disampaikan Pak Luthfi ini, diorganisir dan dilatih dan disiapkan itu bahkan Angkatan Darat Pak. Jadi ini begitu Angkatan Darat. Jadi dilatih Pak. Kalau Udara dan Laut tidak bisa begitu. Karena apa, katakanlah pilot Boeing 747 kita tidak bisa melatih, dia sudah punya profesi sendiri. Kita memanfaatkan itu. Jadi kalau rumusan ini, tolong barangkali kita netralkan jangan sampai latih itu latih baris-berbaris kompi. Kalau kami tidak bisa Pak, lain. Jadi ini tolong bisa dimasukan di atas. Jadi menurut kami, rumusannya ya Pak dan dibantu oleh rakyat sebagai kekuatan pendukung sampai disitu saja.[2570]

Selanjutnya, Slamet Effendy Yusuf mengusulkan agar istilah 'latih' juga dimasukkan dalam rumusan Ayat (4) yang berkenaan dengan keikutsertaan rakyat dalam pembelaan dan keamanan.

[2568] *Ibid*.
[2569] *Ibid*.
[2570] *Ibid*.

> Atau begini atau pakai menurut Undang-undang No. 20, istilah latih hajar rakyat yang terlatih, begitu saja. Perlatihannya sampai sejauh mana, tentu sesuai dengan kemampuan rakyat...[2571]

Salah seorang pembicara yang tidak diketahui namanya, tidak menyetujui usulan Slamet Effendy Yusuf di atas, dengan mengatakan: "Kalau latih itu *kan* tertentu Pak. Yang saya kira ini milisi, jadi wajib latih".[2572]

Menanggapi pembicara diatas, Slamet Effendy Yusuf, berpendapat sebagai berikut.

> Rakyat latih melatih. *Ok* sebelum sampai kepada redaksinya, saya mau meminta kita sudah sepakat kalau tadi kan yang pertama sesudah ayat (1) itu kita atur tentang tadi, yang kedua kita atur tentang Polri, yang ketiga kita atur keterlibatan rakyat dalam pertahanan dan keamanan negara. Boleh itu dulu ya. Baik. Ketok 2 x.[2573]

Pembicara yang tidak diketahui namanya memberikan tanggapan balik sebagai berikut. "Saya hanya memberikan suatu informasi bahwa tidak mungkin rakyat itu dilatih, jadi penerbang atau jadi *net* atau di *switch* itu, awak-awak kapal niaga itu juga dilatih militer Pak". Pembicara lain, yang juga tidak diketahui namanya mengatakan: "Yaitu maksud saya ya itu. Pilot, pilot sipil itu *loh*".[2574]

Asnawi Latief dari F-PDU, kemudian menyampaikan pandangannya sebagai berikut. " Yang bikin tidak enak, itu. Swiss tidak punya laut, punya Angkata Laut. Indonesia punya laut, tapi tidak punya hukum, mengerti tidak. Jadi itu juga simbolik yang saya temui itu bisa diangkat". Slamet Effendy Yusuf menanggapi pernyataan Asnawi tersebut, dengan menyatakan: "Sudah setuju Pak, tadi. Yang terlatih itu, sudah setuju". [2575]

Sementara itu, pembicara dari F-UG, Harun Kamil mengemukakan usulan sebagai berikut.

[2571] *Ibid.*
[2572] *Ibid.*
[2573] *Ibid.*, hlm. 44.
[2574] *Ibid.*
[2575] *Ibid.*

> Terima kasih Saudara Ketua. Jadi masih saya mencoba menambah rumusan saya kira menjadi 3 baris, kita awali yang terlatih pada waktu melakukan bela negara, pakai bahasa singkatnya. Cuma rakyat memberikan bantuan pertahanan negara dalam keadaan tertentu, dalam keadaan tertentu dia baru kemudian melakukan bela terhadap kemanan dan pertahanan. Bukan sepanjang waktu dia melakukan pembelaan itu, dilatihnya memang rutin, katakakanlah di Undang-Undang Wajib Latih nanti umur 18, 2 tahun dia mesti milisi, misalnya begitu. Ini tentang dia kapan membela itu dalam keadaan tertentu. Tertentu itu perang dengan luar, kalau dalam negeri bagaimana. Jadi dia diatur dengan undang-undang saja kalau begitu, terima kasih.[2576]

Sebagai pembicara terakhir sebelum rapat diskors, Katin Subyantoro dari F-PDIP mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Terima kasih Pimpinan.
> Kita kembali kepada prinsip-prinsip dasar pemikiran membuat Undang-Undang Dasar, adalah hanya dasar-dasarnya dan prinsip-prinsip dasarnya, tidak sampai pada masalah-masalah yang teknis operasional. Itu pertama yang harus kita pegang. Lalu yang kedua tentang pertahanan dan keamanan negara atau bela negara ini, sebenarnya apa, dasar pemikiran apa yang mau kita tuangkan disana. Tadi dikatakan bahwa pertahanan dan keamanan negara ini atau kewajiban dari seluruh rakyat intinya itu.
> Kemudian kekuatan inti bela negara itu ada pada TNI/ POLRI. Sedangkan tadi sudah diterangkan oleh PDI P, itu sudah masalah keikutsertaan rakyat sudah dicantumkan pada ayat (1), sehingga saya rasa itu tidak perlu kita menterjemahkan atau mengisikan sampai pada yang teknis, singkat kepada pelatihan dan sebagainya kita cantumkan di sana. Terima kasih.[2577]

Pembahasan tentang pertahanan keamanan kemudian dilanjutkan dalam Rapat Sinkronisasi PAH I (Lanjutan Ke-1), 11 Juli 2000, pada pukul 14.10. Dalam rapat ini dibahas rumusan Ayat (2) khususnya mengenai kalimat usaha pertahanan keamanan. Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua

[2576] *Ibid*.
[2577] *Ibid.*, hlm. 44-45.

Rapat mengatakan pendapat sebagai berikut.

> ...tadi sesudah kita skors, kita tadi secara tidak resmi meminta kepada Pak Pri sama Pak Hendy untuk membuat rumusan dan tadi ternyata juga dibantu oleh teman-teman lain. Lalu ketemu rumusan angka 2 itu. Jadi, Pasal 1 itu ditambah satu ayat lagi yang begini ini sehingga dengan demikian kalau Ayat (2) ini bisa diterima, yang bunyinya: "Usaha pertahanan dan keamanan yang dilaksanakan melalui sistem, pertahanan dan keamanan rakyat semesta, dan tingkat pertahanan nasional Indonesia dan pegawai negeri Indonesia sebagai sebagai wakil dari rakyat sebagai kekuatan pendukung", maka akan dengan sendirinya nanti pada Pasal 2 di bawah ini...kita tidak lagi membicarakan tentang usaha tetapi langsung mengenai pelaku-pelakunya sehingga alternatifnya nanti akan kita pilih, berarti alternatif-alternatif dua. Kalau itu disepakati, ya silakan.[2578]

Baharuddin Aritonang dari F-PG menanggapi pendapat Slamet Effendy Yusuf, sebagai berikut.

> Tadi kalau sudah kita sepakati ya tidak apa-apa, tapi sebenarnya ini sudah hal baru. Artinya di luar kesepakatan, tapi tidak apa-apa kalau kita sepakati masukan. Saya melihat itu kalau sudah kritikan di atas, di bawah jangan lagi kekuatan utama.[2579]

Tanggapan selanjutnya disampaikan oleh Hatta Mustafa dari F-PG. "Ahli bahasa, ada tidak kata lain dari usaha? Tata usaha itu cenderung konsideran". Kemudian, Slamet Effendy Yusuf mengatakan: "Saudara-saudara, ini ada pertanyaan. Kalau sudah ada inti kenapa sebagai kekuatan utama?". Pembicara dari F-PDIP, Katin Subyantoro, menyampaikan pendapatnya: "Terdiri dari TNI sebagai kekuatan inti, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung".[2580]

Slamet Effendy Yusuf menyampaikan tanggapan balik terkait dengan pernyataan Katin Subyantoro, sebagai berikut.

> Tapi bahasanya disesuaikan dengan kalimat sebelumnya. Usaha pertahanan dan keamanan dilaksanakan melalui

[2578] Risalah Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR (Lanjutan Ke-1), 11 Juli 2000, hlm. 2.
[2579] *Ibid.*
[2580] *Ibid.*

> sistem..., yang "terdiri" itu bagaimana? Jadi begini, tadi kita *kan* di Ayat (1) mengenai tiap-tiap warga negara berhak dan wajib dalam usaha pertahanan dan keamanan. Karena itu sekarang diterangkan usaha pertahanan dan keamanan itu.[2581]

Baharuddin Aritonang dari F-PG kemudian mengusulkan: "Langsung pertahanan dan keamanan negara saja, tanpa "usaha". Sama artinya itu". Usulan Baharuddin, disetujui oleh pembicara yang tidak diketahui namanya, sebagai berikut. "Sebaiknya "usaha" dihilangkan saja. Karena dengan menghilangkan "usaha" *toh* substansinya tidak berubah dan yang mengenai "usaha" nanti ada interpretasi yang berbeda-beda". Akhirnya, Slamet Effendy Yusuf, selaku Ketua Rapat menegaskan: "Baik. Sudah seperti ini sementara, ya? setuju? Ketok 2 x".[2582]

Selanjutnya, Katin Subyantoro dari F-PDIP, mengusulkan: "Kalimat "pertahanan dan keamanan rakyat semesta", kemudian "oleh tentara" itu tidak menyambung". Ketua rapat, Slamet Effendy Yusuf mengatakan: "Kalau itu tidak berubah, sebab tadi juga begitu. Kalau begitu, begini Pak Katin. Coba Pak Katin memberikan kita rumusan alternatif supaya tidak ada kata "keprinsipan" dan "utama". Kemudian, Katin Subyantoro mengutarakan: "Tapi pengertiannya lain, kalau "berintikan" itu masalah ketahanan yang oleh rakyat semesta itu intinya adalah TNI dan Polri. Inti itu sebagai kekuatan utama". Atas pernyataan tersebut, Slamet Effendy Yusuf menanyakan: "Mengapa disebut sebagai kekuatan utama?".[2583]

Pertanyaan Slamet Effendy Yusuf tersebut, ditanggapi Baharuddin Aritonang dari F-PG, sebagai berikut:

> Usaha pertahanan dan keamanan negara tersebut dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia.[2584]

Terhadap pandangan tersebut, Slamet Effendy Yusuf mengatakan: "Kalau tambahan itu saya kira tidak ada

[2581] *Ibid*.
[2582] *Ibid*., hlm. 3.
[2583] *Ibid*.
[2584] *Ibid*.

masalah.[2585]

Sementara itu, Rully Chairul Azwar dari F-PG menyampaikan pendapat sebagai berikut.

> Saya pikir ini sudah benar, karena kalau berintikan di depan, berintikan itu miliknya dua-duanya, Pak. Jadi milik Polri/TNI dan rakyat. Jadi berintikan itu mengayomi dua-duanya, Pak. Jangan kalau berintikan salah satunya kalau dia dibantu TNI itu bahasanya juga tidak bisa kita dihentikan, Pak, karena itu "dan rakyat sebagai pendukung" mendingan dipayungi oleh berintikan tadi, Pak. Jadi, tidak cocok. Sedangkan kalau rakyat dan TNI bersama-sama, bukan inti lagi, tapi keseluruhan itu, Pak.[2586]

Oleh Soewarno dari F-PDIP, disampaikan usulan berikut.

> Kalau kita respon dari kandungan aktif, bagaimana? Republik Indonesia melaksanakan sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta yaitu Tentara Nasional Indonesia sebagai inti kekuatan pertahanan, Polisi Republik Indonesia sebagai inti kekuatan keamanan, dan rakyat sebagai kekuatan cadangan.[2587]

Menanggapi usulan Soewarno, Slamet Effendy Yusuf, mengatakan hal berikut.

> Ya. jadi, tadinya begini, Pak. Kita tak akan menerangkan tentara itu seperti apa? Itu di bawah. Jadi, kata usaha ini sebenarnya mau mensubstitusi kata ini, alternatif III, lalu alternatif reformasi tambahan, lalu ini jalan keluarnya. Kalau ini nanti disepakati, kita akan dengan mudah alternatif I di III itu hilang. Ini *kan* tadi sebenarnya sudah setujui isinya, cuma sekarang bahasanya saja. Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan keamanan rakyat semesta, sudah tidak ada masalah. Sekarang masalahnya adalah oleh Tentara Nasional Indonesia sebagai kekuatan utama dan rakyat, sebenarnya menurut saya benar itu. Jadi oleh siapa? Oleh TNI dan rakyat. TNI/Polri dan rakyat.[2588]

Pembicara F-PDIP yang lain, yakni Pataniari Siahaan, mengagas usulan agar setelah kata 'TNI' dilanjutkan dengan

[2585] *Ibid.*
[2586] *Ibid.*
[2587] *Ibid.*, hlm. 4.
[2588] *Ibid.*

kalimat 'bersama segenap rakyat'.

> Pimpinan. Mungkin kalau kalimatnya disederhanakan, Pak, lebih mudah. Jadi setelah "TNI" itu, Pak, langsung "bersama segenap rakyat".[2589]

Namun usulan ini dipertanyakan Slamet Effendy Yusuf, sebagai berikut. "*Lho* polisinya?". Pataniari Siahaan menyatakan: "Karena TNI polisi, terus bersama segenap rakyat. Jadi, tidak ada kata-kata utama, pendukung, itu tidak perlu. Karena sebetulnya dia ada karena tugas fungsinya, Pak". Lebih lanjut Slamet menanyakan: "Bagaimana? Kalau itu bagaimana?".[2590]

Pataniari Siahaan selanjutnya menanggapi pertanyaan Ketua Rapat sebagai berikut.

> Pimpinan.
> Tadi persoalannya *kan* seolah-olah hanya tugas TNI, kami *kan* hanya sebagai pengendara. Jadi, disini kan kita hanya mengatakan ada sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta, ada TNI, ada rakyat. Itu yang mau dicantumkan di sini sebenarnya sehingga langsung saja setelah rakyat Indonesia itu persoalan bangsa Indonesia dulu kita pikirkan. Jadi, kata-kata sebagai kekuatan utama itu tidak perlu.[2591]

Namun demikian, Slamet Effendy Yusuf, menyatakan tanggapan sebagai berikut.

> Tapi kita sudah sepakat, ya, bahwa harus dilakukan oleh TNI/Polri dan rakyat. Sekarang pembahasannya saja.[2592]

Berkenaan dengan persoalan redaksional yang diperdebatkan Slamet Effendy Yusuf dan Pataniari Siahaan mengenai istilah 'kekuataan utama' atau 'kekuatan pendukung', Rully Chairul Azwar dari F-PG mengatakan sebagai berikut.

> Saya masih memandang perlu adanya istilah inti dan pendukung utama dan pendukung. Ini justru untuk memberikan ke bawah. Ada bedanya fungsi profesionalisme yang dilakukan oleh TNI/Polri, dan rakyat sebagai pendukung saja, begitu. Kalau tidak nanti semua rakyat juga bersenjata kalau begitu. Ini yang kita jaga.

[2589] *Ibid.*
[2590] *Ibid.*
[2591] *Ibid.*
[2592] *Ibid.*

> Memang ini tugas profesionalnya TNI dan Polri, rakyat pendukung.[2593]

Kemudian, Pataniari Siahaan dari F-PDIP memberi penjelasan lebih lanjut mengenai usulannya tersebut.

> ...kita perlu menyamakan pendapat kita. Sepengetahun kami, TNI itu *kan* rakyat bersenjata, jadi jangan dibalik-balik. Bukan tiba-tiba ada TNI dan rakyat. yang ada rakyat dulu, Pak. Sehingga cukup TNI, polisi bersama rakyat... nanti di bawahnya itu fungsi dan tugas TNI dan tugas Polri itu yang menerangkan.[2594]

Slamet Effendy Yusuf akhirnya memahami pandangan Pataniari, namun tetap menekankan agar jangan timbul kesan bahwa soal pertahanan keamanan hanya urusan militer semata.

> Ini logis juga, itu. Kalau memang maksudnya tadi, jangan sampai ada kesan bahwa Hankam itu hanya urusannya militer, Polri saja. Kalau itu juga masuk akal dengan tidak di situ menyebut militer dan Polri itu sebagai inti, dan ininya sebagai plasma itu, bukan itu.

Menanggapi pernyataan Slamet Effendy Yusuf, Pataniari Siahaan dari F-PDIP menegaskan hal berikut.

> Jadi, maksud kami dengan redaksi yang ditulisan ini, setelah Republik Indonesia langsung bersama rakyat, yang lain dibuang kata-katanya.

Kemudian Soedijarto dari F-UG menanyakan kepada Junaiyah selaku Ahli Bahasa tentang redaksional kata yang sedang diperdebatkan oleh Slamet Effendy Yusuf dan Pataniari Siahaan.

> Pengertiannya *kan* semua sama, sekarang masalahnya benar atau tidak bahasanya. Ini ada Ibu dari bahasa. Tadi yang mengatakan yang berintikan tentara nasional sebagai kekuatan utama, itu benar tidak, Bu? Yang berintikan sebagai kekuatan utama itu benar tidak? Yang berintikan titik-titik sebagai kekuatan utama itu benar atau tidak?
> Jadi begini, tadi *kan* usaha pertahanan keamanan negara nasional yang berintikan tentara nasional TNI sebagai kekuatan utama. Jadi ada dua penjelas.

[2593] *Ibid*., hlm. 5.
[2594] *Ibid*.,

Junaiyah sebagai Ahli Bahasa mengemukakan penjelasannya sebagai berikut.

> Tidak betul. Yang lebih betul adalah yang tanpa kata berpredikat. Jadi, Tentara Nasional Indonesia, yang tadi ada "oleh" ya? Oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kalau kalimat biasa, bukan hukum, bukan undang-undang, itu bisa diberi koma, "sebagai kekuatan utama" koma "dan rakyat" koma "sebagai kekuatan pendukung".[2595]

Menjembatani adanya perbedaan-perbedaan yang disampaikan oleh beberapa peserta rapat, pembicara dari F-KB, Yusuf Muhammad, menyampaikan usulan sebagai berikut.

> ...Kalau yang dimaksudkan di sini ada 2 substansi, substansi kesetaraan dan perbedaan tanggung jawab, maka sebetulnya kedua-duanya bisa dimasukkan. *Kan* kesannya kalau tidak digambarkan tanggung jawab bersama itu tidak ada kesetaraan antara TNI dan rakyat. Jika memang dimaksudkan dua-duanya...saya mengusulkan usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta. Di situ dimasukan usulan Pak Katin tadi secara bersama, atau bagaimana bahasanya oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisisan Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung. Jadi, di situ kesetaraan yang dimaksudkan, disebutkan tapi tetap ada perbedaan.[2596]

Sementara itu, usulan yang agak berbeda dikemukakan oleh Amidhan dari F-PG, sebagai berikut.

> Saya ada saran agak lain, Pak. Menurut hemat saya pertahanan dan keamanan menjadi tanggung jawab seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, pada waktu seluruh rakyat Indonesia termasuk TNI/Polri. Jadi...setelah hamkamrata itu oleh seluruh rakyat Indonesia dengan TNI dan Polri sebagai kekuatan utama.[2597]

Untuk memperjelas bahasan ayat yang sedang dirumuskan, Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf mengatakan hal berikut.

> Begini. Jadi, saya akan membandingkan dulu kepada

[2595] *Ibid*.
[2596] *Ibid*., hlm. 5-6
[2597] *Ibid*. hlm. 6.

> Pak Luthfi. Pak Luthfi yang tadi menginginkan ada rumusan yang perlu dijelaskan agar supaya usaha itu tidak dibebankan hanya kepada tentara dan Polri saja tetapi juga rakyat. Apakah sebenarnya betul yang dikatakan oleh Pak Amidhan? Bahwa itu sebenarnya kewajiban seluruh rakyat. Itu *kan* sudah Ayat (1), Pak yang sekarang kita ini sedang membicarakan secara spesifiknya. [2598]

Berkenaan dengan pernyataan Ketua Rapat, Yusuf Muhammad dari F-PKB menegaskan kembali usulannya, sebagai berikut.

> Saya kira, ya karena saya usul ya. Di situ dimasukkan kedua-duanya. Kesetaraannya itu ada pada bersamanya, lalu perbedaannya ada pada rumusan di bawah kekuatan utama dan kekuatan pendukung.[2599]

Hendy Tjaswadi dari F-TNI/Polri menanggapi usulan diatas, sebagai berikut.

> Jadi, tadi kebersamaan itu terletak di dalam sistemnya, Pak, sistem seluruh anggota pertahanan dan keamanan rakyat semesta. Berarti *kan* seluruh rakyat sudah ikut. Semesta itu *kan* seluruhnya. Di sana ada tugas dan tanggung jawab itu lain. Tanggung jawab sama, tugasnya lain. Itu harus ada kaitannya.[2600]

Slamet Effendy Yusuf menanyakan: "Bersamanya" dibuang saja ya?".

Katin Subyantoro dari F-PDIP mengatakan sebagai berikut.

> Itu yang menyebabkan tidak pas itu kata "oleh", menyambung Hankamrata oleh. Hankamrata itu sudah jelas oleh seluruh rakyat, begitu *lho*. Yang pertama ada kata pembangun usaha. Usaha itu dalam bentuk apa sih? Sistem itu dilakukan oleh siapa? Oleh tentara sama rakyat. "Oleh" itu *kan* menyebut pelaku. Setahu itu saya begitu ya dalam Bahasa Indonesia.[2601]

Selanjutnya, Yusuf Muhammad dari F-PKB mengajukan pertanyaan: "Itu mungkin ditanya, pakai kata-kata "oleh" atau

---

[2598] *Ibid*.
[2599] *Ibid*.
[2600] *Ibid*.
[2601] *Ibid*.

"yang "?".[2602]

Junaiyah, Ahli Bahasa, menjelaskan sebagai berikut.

> "Oleh" memang preposisi yang menandai pelaku. Jadi "semesta oleh", "pertahanan keamanan semesta oleh" berarti pelaku ya. Kalau pakai "yang", ada yang tidak dilakukan oleh tentara nasional. Jadi kalau di situ dipasang "keamanan rakyat semesta yang dilakukan oleh tentara nasional" ada berarti yang tidak dilakukan oleh tentara nasional. Kalau "dengan", "dengan" apanya yang didengankan? Kalau "dengan" itu kan ada A dan B.
>
> Sekarang kalau kita ingin mengatakan bahwa TNI itu sebagai kekuatan utama, di situ dapat dipasangkan koma sebelum "sebagai". Jadi pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan kepolisian negara Indonesia koma sebagai kekuatan utama koma dan rakyat koma sebagai kekuatan pendukung titik. Dan itu benar. Dipasang dulu supaya kita bisa melihat.
>
> Boleh menawar, tapi tidak diterima. Kalau dipasang koma hanya sebelum "dan", itu apa yang diparalelkan di situ? Tidak ada yang diparalelkan. *Nah*, koma sebelum "dan" koma sebelum "sebagai" menandai bahwa sebagai kekuatan utama itu adalah keterangan yang disisipkan.[2603]

Lalu, Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf mengatakan hal berikut.

> Kalau menurut KH. Yusuf Muhammad itu, kita ini disuruh bertanya kepada ahlinya. *Fasha'anil dzikri inkuntum laa ta'lamun*. Bertanyalah kepada yang mengerti kalau kamu tidak mengerti. *Nah*, karena kita tadi berbicara tentang bahasa bukan tentang inti masalahnya, karena inti masalahnya kita sudah sepakat, ya sudah seperti ini.[2604]

Pembicara dari F-PG, Baharuddin Aritonang, selanjutnya menanyakan hal berikut.

> Supaya tidak seperti nyanyian nanti kalau seumpamanya komanya dihilangkan menghilangkan makna tidak, Bu? Maknanya hilang tidak?[2605]

Dalam penjelasannya, Junaiyah, Ahli Bahasa, mengutarakan sebagai berikut.

[2602] *Ibid*., hlm. 7.
[2603] *Ibid*
[2604] *Ibid*
[2605] *Ibid.*

> Maknanya, kalau dihilangkan tadi seperti kata Pak Andi berarti tidak ada fungsi maknanya, kan. Tapi, itu tidak hilang tetapi bisa itu tidak dalam kaidah kalau tidak dalam koma, karena ada kaidah yang mengatakan kalau sisipan harus pakai tanda-tanda.[2606]

Kemudian, Lukman Hakim Saifuddin F-PPP meminta klarifikasi *Legal Drafter* terkait dengan penjelasan yang dipaparkan oleh Junaiyah selaku Ahli Bahasa.

> Pertama saya mengapresiasi masukan dari ahli bahasa. Hanya satu hal yang saya ingin klarifikasi dari *Legal Drafter*, karena dilihat oleh kita secara hukum atau kebiasaan Undang-Undang Dasar apakah penggunaan koma-koma seperti ini juga dimungkinkan wajar?[2607]

Legal Drafter yang tidak diketahui namanya tersebut berpendapat sebagai berikut.

> Terima kasih Bapak Pimpinan dan Pak Lukman.
> Ini kan norma, norma itu menggunakan bahasa, dan bahasa hukum itu adalah dasarnya juga dari bahasa atau kaidah-kaidah atau tunduk pada kaidah-kaidah Bahasa Indonesia yang baik dan benar. Jadi, kami juga punya pedoman teknik, kami sendiri juga mengacu kepada pusat bahasa di dalam masalah penggunaan bahasa yang baik dan benar dalam bahasa hukum. Jadi, menurut hemat saya ini juga benar. Terima kasih.[2608]

Selanjutnya, Slamet Effendy Yusuf, menanyakan kepada peserta rapat: ”Jadi, kita sepakat? Ketok 2 x.” Kemudian, Junaiyah sebagai Ahli Bahasa menegaskan: “ Undang-Undang Dasar penuh koma. Bahasa hukum pakai hukum bahas”.[2609]

Pembahasan rapat kemudian dilanjutkan pada rumusan ayat berikutnya. Selaku Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf menanyakan hal berikut.

> Bapak-bapak, kalau kita sudah mengatakan usaha, apakah kita sepakat kalau alternatif I itu dihapus? Langsung ke definisi tentara itu, kan. Jadi, “TNI terdiri atas AD, AL, AU yang”, *nah* ini koma tidak sebelum “yang”? Tidak ya?, ”yang berfungsi sebagai alat pertahanan negara”, saya kira

[2606] *Ibid.*
[2607] *Ibid.*
[2608] *Ibid.*, hlm. 8.
[2609] *Ibid.*

> koma itu "yang bertugas melindungi, memelihara, dan mempertahankan keutuhan dan kedaulatan negara". Ada usul perubahan? Silakan.[2610]

Pembicara yang tidak diketahui namanya menyarankan: "Yang berfungsi itu dihapus, saya rasa". Oleh Slamet, hal ini disetujui, dengan mengatakan: "Ya, setuju ya kalau "yang berfungsi" dicoret..."[2611]

Terkait dengan rumusan tersebut, Ali Masykur Musa dari F-KB mengatakan hal berikut.

> Kemarin itu diskusinya Pak Amidhan antara fungsi dan tugas. Memang tugas utamanya itu tapi fungsi bahwa sebagai pertahanan negara itu tidak saja pada TNI tapi juga yang lain. Diskusinya kemarin begitu.

Oleh Slamet Effendy Yusuf, kata 'berfungsi ditanyakan kepada Junaiyah selaku Ahli Bahasa sebagai berikut: "Sebenarnya bisa tidak "berfungsi" dihapus dengan "sebagai" itu berarti berfungsi maknanya?".[2612]

Junaiyah, mengemukakan penjelasannya sebagai berikut.

> Baik. Kalau pakai "sebagai" koma "yang berfungsi" harus dibuang koma dan "yang berfungsi" harus dibuang. Kalau "sebagai" dibuang, tidak jalan kalimatnya. Kalau hanya koma yang dibuang, itu berarti ada angkatan A, B, C itu yang berfungsi sebagai alat pertahanan negara, tetapi juga ada angkatan A, B, C itu yang tidak berfungsi sebagai alat pertahanan negara.
>
> Tidak pakai "yang" sebelum "bertugas", Pak. "Yang" sesudah "negara" itu harus hilang, karena predikatnya bertugas itu. Jadi, Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat pertahanan negara bertugas melindungi. Koma sebelum "yang" juga hilang, karena itu predikatnya bertugas.[2613]

Slamet Effendy Yusuf selanjutnya mengatakan: "Setuju? Ketok 2 x".[2614]

[2610] *Ibid*.
[2611] *Ibid*.
[2612] *Ibid*.
[2613] *Ibid*., hlm. 8-9.
[2614] *Ibid*, hlm. 9.

Pembahasan rapat selanjutnya diarahkan pada rumusan ayat berikutnya, yakni, tentang fungsi kepolisian. Sejumlah anggota PAH I memperdebatkan rumusan yang ada dalam ayat ini. Di awali dengan pertanyaan Slamet Effendy Yusuf, sebagai berikut.

> Terus, saya rasa kira ini juga hilang alternatif I ini. Pak Hendy, Alternatif II ini perlu dihilangkan tidak? Silakan kalau ada yang mau usul.

Ahli Bahasa, Junaiyah, berpendapat sebagai berikut.[2615]

> Yang mengatakan betul atau tidaknya itu adalah konsep. Konsepnya ada tidak itu? Betul, saya dapat memahami ada paralelisme, tetapi betul tidak konsepnya? Saya tidak tahu.[2616]

Selanjutnya, Pataniari Siahaan dari F-PDIP mengusulkan tidak perlu ada rumusan lain, selain kata 'alat negara' berkenaan dengan fungsi kepolisian.

> Pimpinan. Jadi yang biasa itu kan alat negara, tambahannya tidak usah, kan tidak ada pengaruh apa-apa, lebih enak. Ini sebagai alat negara.[2617]

Berbeda dengan Pataniari, Amidhan dari F-PG berpendapat bahwa fungsi polisi bukan hanya sebagai alat keamanan negara.

> Fungsi polisi itu *kan* ada tiga, termasuk di dalamnya fungsi penegak hukum. Jadi bukan saja alat keamanan negara.[2618]

Namun demikian, pembicara lain dari F-PG yaitu Baharuddin Aritonang tidak setuju jika fungsi polisi dikatakan sebagai alat keamanan negara.

> Tidak dikaitkan dengan alat keamanan negara karena fungsinya tugasnya banyak dia. Kalau tentara boleh, alat keamanan dan pertahanan negara.[2619]

Sementara, Asnawi Latief dari F-PDU mengatakan hal berikut.

[2615] *Ibid.*
[2616] *Ibid.*
[2617] *Ibid.*
[2618] *Ibid.*
[2619] *Ibid.*

> Pimpinan. Bahwa kita mengatur negara dari judul, Pak. Dari judul ke bawah, nanti ada yang hilang itu, yang hilang itu keamanan negara.[2620]

Sedangkan, Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf mengemukakan bahwa jika penegakan hukum, melindungi masyarakat, melindungi ketertiban termasuk dalam pengertian keamanan, maka, kata 'keamanan' perlu dicantumkan dalam ayat yang dimaksud.

> Atau begini. Sebenarnya penegakan hukum, melindungi masyarakat, melindungi ketertiban, itu termasuk keamanan tidak? *Nah*, kalau begitu memang perlu juga kata keamanan. Jadi, kata keamanan itu di dalamnya itu termasuk penegakan hukum. Ini saya baru tanya. Melindungi ini apa tidak? Tadi ada jawaban "iya".[2621]

Sutjipno dari F-PDIP memaparkan bahwa ada empat konsepsi terkait dengan fungsi kepolisian. Selengkapya sebagai berikut.

> Begini, terus terang saja saya ikut merumuskan tidak hanya soal polisi, saya ini dari jaman kolonial itu melukis, meralat konsepsi pertahanan dan keamanan. Itulah sekarang kisah itu jangan sampai nanti ada satu keseragaman selalu diseragamkan, jangan. Karena keliru, karena dulu sudah saya bantah *internal differential*, itu yang dulu menjatuhkan konsep mereka dulu, karena saya hantam dari *internal differential* bukan sama dan sebangun. Makanya hati-hati. Kalau nanti sudah pakai begini karena di sana alat pertahanan negara jangan buru-burukan alat, jangan, jangan kesana dulu, nanti kita terjepit pada konsepsi yang salah.
>
> Begini, yang persis yang benar itu adalah alat negara penegak hukum, itu dulu, itu penting. Alat negara penegak hukum. Mengapa? Karena dia bagian integral dari *criminal justice system*. Dua, alat keamanan ketertiban masyarakat. Itu adalah untuk mengurus lewat *bestuur* untuk penegakan hukum. Tiga, dia bagian integral dari interfole dunia. Keempat, baru mobilisan untuk pertahanan negara, sama-sama dengan keahlian yang lain. Itu bulatnya, sebetulnya. Kalau konsepsi yang bulat ini dituangkan dalam satu rumusan Undang-Undang Dasar maka kita harus pelan-

[2620] *Ibid.*
[2621] *Ibid.*

pelan membaginya.[2622]

Asnawi Latief dari F-PDU kemudian mempertanyakan pernyataan Sutjipno sebagai berikut. "Pelan-pelan maksudnya bagaimana, Pak?".

Sutjiptno pun menjelaskan maksud pernyataanya sebagai berikut.

> Artinya jangan buru-buru karena di keterangan itu alat pertahanan, jangan terus alat keamanan, jangan. Jangan di situ. Alat negara, itu cukup itu. Di dalam perang semua tergabung, Pak, termasuk polisinya. Jadi, sekarang rumusnya ya, Pak. Ini yang keempat ya, Pak. Yang keempat. Tolong diblok-diblok, saya tidak begitu kelihatan di sini.
>
> Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara penegak hukum yang bertugas melindungi, mengayomi, membimbing, dan melayani masyarakat, serta menegakkan hukum dalam rangka menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat di dalam negeri. Itu isinya di atas, baru fungsinya apa. Harus, mutlak itu.[2623]

Senada dengan Sutjipno, Muhammad Ali yang juga berasal dari F-PDIP mengusulkan beberapa tugas dari kepolisian, dengan merujuk pada undang-undang pokok kepolisian.

> Perkenankan saya membacakan Undang-undang No. 13 Tahun 1961 Pasal 1 ayat (1) dan (2) sebagai pembanding. Ini memang tepat yang dikatakan oleh Pak Sutjipno tadi. Di Pasal 1 Ayat (1) berbunyi begini: "Kepolisian Negara Republik Indonesia ialah alat negara penegak hukum yang terutama bertugas memelihara keamanan di dalam negeri". Sedangkan Ayat (2): "Dalam menjalankan tugasnya selalu menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat dan hukum negara" sehingga kalau itu digabung, mungkin bisa begini: "Kepolisian Negara Republik Indonesia ialah alat negara penegak hukum yang terutama bertugas memelihara keamanan di dalam negeri "koma" yang dalam menjalankan tugasnya selalu menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat dan hukum negara".
>
> Ini kalau kita pakai undang-undang yang lama. Sedangkan yang baru, di Pasal 2 daripada Undang-undang Pokok Kepolisian yang baru No. 28 Tahun 1997 ini memang ada

[2622] *Ibid*., hlm. 10.
[2623] *Ibid*.

> bimbingan itu, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan menjamin tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketentraman masyarakat guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri, terselenggaranya fungsi pertahanan, keamanan negara dan tercapainya tujuan nasional dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Sedangkan yang tiga adalah fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang penegakkan hukum, perlindungan dan pelayanan masyarakat serta pembimbingan masyarakat dalam rangka terjaminnya tertib dan tegaknya hukum serta terbinannya ketentraman masyarakat guna terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat. Barangkali kalau ini bisa digabung di dalam rumusan ini bisa disusun dengan baik, terima kasih.[2624]

Sementara itu, A.M. Luthfi dari F-Reformasi, lebih setuju dengan rumusan bahwa polisi bertugas sebagai penegak hukum, sedangkan usulan yang menyangkut tugas keamanan, menurutnya tidak cocok, dengan ulasan berikut.

> Terima kasih Pak Ali. Dari tadi yang dibaca oleh Pak Ali itu sudah dalam bentuk undang-undang, karena undang-undang maka menjadi rinci seperti tadi. Masalahnya kata-kata...itu sudah mencakup itu seluruhnya atau belum. Begini,...sayang sekali baru sekarang ini dibicarakan, kurang *sreg* sebetulnya yaitu militer makanya, kita menggunakan istilah membela. Hak bela negara tadi itu militer, tapi kalau dikatakan bela negara itu adalah pertahanan, polisi keamanan itu saya pikir tidak cocok. Jadi yang benar adalah militer adalah untuk bela negara, polisi adalah penegak hukum. Makanya penegak hukum ini yang pokok, ini cocok betul cuma diatas mesti di betulkan mestinya.[2625]

Terkait dengan pernyataan diatas, pembicara dari F-PG, Hatta Mustafa, mengajukan pertanyaan pada Ahli Bahasa, Junaiyah tentang kalimat menegakkan hukum.

> Saudara Ketua.
>
> Saya mau tanya kepada juru bahasa, ahli bahasa. Menegakkan hukum dalam rangka itu apa menegakkan hukum untuk menjaga atau dalam rangka?...[2626]

[2624] *Ibid*., hlm. 10-11.
[2625] *Ibid*., hlm. 11.
[2626] *Ibid.*

Sebagai Ahli Bahasa, Junaiyah menyampaikan penjelasan sebagai berikut.

> Ya, kalau untuk itu tentu tujuan. Kalau dalam rangka bukan tujuan, tetapi *inframe* di dalam kerangka itu, bukan tujuan, kalau pakai untuk tujuan.
> Saya tidak tahu yang tahu adalah konsep, kalau memang tujuannya untuk, maka, untuk. Kalau tujuannya bukan untuk, maka, bukan untuk.[2627]

Rully Chairul Azwar dari F-PG mengusulkan hal berikut.

> Mungkin kalau kalimatnya begini Pak, tanpa mengurangi, saya minta informasi atau klarifikasi dari Pak tjipno apakah ini pengertiannya keamanan itu subset atau bagian dari pada hukum atau penegakkan hukum. Sedangkan kalau kita dengar dari Pak Ali tadi undang-undang itu menegaskan bahwa fungsi utamanya justru keamanan dalam negeri, jadi tidak subsetnya keamanan dalam negeri jadi kelihatannya begitu. Jadi kalau kita sepakat ini masalah substansi ya bukan masalah bahasa ini, apakah pengertiannya ini subset dari pada penegakkan hukum.[2628]

Terkait dengan fungsi kepolisian yang sedang diperdebatkan, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat mengemukakan pendapat sebagai berikut.

> Begini Pak ya, kita itu mempunyai konsepsi yang luas sekali, satu namanya *national security in process* itu jangan lupa, di Amerika ada itu *in process* itu di dalamnya termasuk pertahanan dan yang kita sebut di sini keamanan. Jadi national security *in process* adalah pertahanan dan keamanan nasional, itu substansinya. Pertahanan tidak usah saya singgung, sekarang keamanan.
> Keamanan berarti dia tidak *in process* lagi disini, karena menyempitkan dari *national security* tadi menjadi keamanan di dalam negeri tadi itu. Yang isinya adalah yang saya sebut tadi mulai dari alat negara penegak hukum berfungsi dalam melindungi, mengayomi, membimbing dan melayani masyarat serta menegakkan hukum dalam rangka menjaga kemanan dan ketertiban masyarakat di dalam negeri.[2629]

[2627] *Ibid.*
[2628] *Ibid*.
[2629] *Ibid*., hlm. 12.

Kemudian, Sutjipno dari F-PDIP, mengemukakan pendapatnya terkait dengan kata-kata 'menegakkan hukum', sebagai berikut.

> ...kata-kata menegakkan hukum dalam rangka menjaga keamanan dan ketertiban ini unsur *due prosesnya* dimana ini. Karena menegakkan hukum lalu dalam kerangka ini jangan sampai nanti yang menjadi panglima keamanan dan ketertiban, maka keadilannya tidak ada di situ. Demi keadilan dan ketertiban hukum ditafsirkan seperti itu. Jadi pendekatannya keamanan, pendekatannya ketertiban, untuk *due prosesnya* adalah penegakkan hukum dimana dijamin disitu.[2630]

Sementara, Harun Kamil dari F-UG berpendapat bahwa adalah dua hal yang berbeda fungsi pokok kepolisian sebagai penegak hukum atau penegak keamanan dan ketertiban.

> Pak, sebentar Pak. Jadi kalau mungkin diperpanjang sebenarnya apakah kepolisian itu fungsi pokok penegak hukum atau penegak keamanan dan ketertiban yang di dalam perannya penertiban itu termasuk menegakan hukum. Itu saya kira dua hal yang berbeda Pak.[2631]

Agung Gunanjar Sudarsa dari F-PG menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> ...Kalau kita *ngomong* keamanan jangan dikira ini terus kayak pertahanan dengan *security approach* jangan, jangan dibaca dengan tuduhan-tuduhan seperti yang kemarin timbul dalam masyarakat.
> Sekarang pendekatannya jangan pendekatan keamanan, itu dalam konotasi negatif itu Pak, tapi kita harus baca dalam konotasi positif. Keamanan bukan dalam arti keamanan *national security* yang tadi bukan, tapi keamanan masyarakat. Jadi disini kalau boleh saya ikat ini esensinya dalam bentuk *to protec the people*, sedangkan tentara itu *to protec the country*, bertujuan sekali. Begini Pak, dalam penegakkan hukum itu represifitasnya masih ada preventif, masih ada *prehabite*, masih ada *engineering*.[2632]

Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat menegaskan hal berikut.

[2630] *Ibid*.
[2631] *Ibid*.
[2632] *Ibid*.

> Kalau begitu dalam fungsi keamanan atau dalam fungsi penegak hukum tadi.[2633]

Kemudian, Hamdan Zoelva dari F-PBB mengajukan pertanyaan mengenai istilah penegak hukum, sebagai berikut.

> Saya mau tanya kepada Pak Sutjipno pada waktu pembahasan terdahulu kita ingat bahwa polisi dalam dua posisi, pertama sebagai penegak hukum, yang ke dua sebagai alat keamanan. Yang menjadi pertanyaan saya apakah istilah penegak hukum dalam ini tepat diletakkan di situ, bukankah kalau penegak hukum diletakkan dalam satu proses tersendiri di mana ini diproses kehakiman atau kasus peradilan...

Pertanyaan Hamdan Zoelva di atas, ditanggapi Asnawi Latief dari F-PDU sebagai berikut.

> Di dalam proses kehakiman tadi mestinya penyidik adalah polisi, penuntut adalah jaksa dan yang memutuskan perkara adalah hakim. Jadi itu yang saya mau konfirmasi, sehingga kalau betul itu fungsi penegak hukum mestinya keluar dari sini dan masuk di kekuasaan kehakiman, terima kasih.

Tanggapan berikutnya diutarakan oleh Soedijarto dari F-UG.

> Jadi kontekstualnya kita *kan* berbicara tentang pertahanan dan keamanan bukan konteks penegakkan hukum sebetulnya, itu yang kita konsep pada waktu kita mendiskusikan pada bab pertahanan negara ini, lalu perkembangannya menjadi pertahanan dan keamanan negara. Lalu ada pemisahan fungsi kesepakatan-kesepakatan negara. Waktu itu memang dalam pembahasan muncul, bagaiman posisi polisi dalam rangka konteks penegakkan hukum karena fungsi yang dilakukan itu tidak hanya melakukan fungsi keamanan di dalam negeri tetapi juga melakukan fungsi penegakkan hukum.
>
> Dengan jalan pemikiran itulah maka rumusnnya itu tidak lagi keluar sebagai alat maka disebut sebagai kekuatan keamanan, lalu dimana mengenai masalah penegakkan hukumnya di-*insert*-kan ke dalam dengan menegakkan hukum dalam rangka menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat di dalam negeri. Itu rumusan akhir yang bisa

[2633] *Ibid.,* hlm. 13.

> kita sepakati bersama pada waktu itu, karena menyangkut sistem penegakkan hukum, benar yang dikatakan oleh Pak Harun Kamil kita belum secara, tidak berarti kita tidak akan membicarakan seperti itu, maka pada waktu itu memang banyak usulan-usulan juga menyangkut masalah penegakkan hukum. Itu kita menghendaki semua itu ada tapi pengaturannya di mana? Kaplingnya di mana? Meng-*insert*-kannya itu memang belum kita rumuskan secara jelas, tapi kita sepakat semua hal-hal itu akan kita pikirkan. Oleh karena itu, kalau menurut hemat kami rumusan yang sudah ada selama ini...adalah rumusan terakhir yang sudah menjadi kesepakatan kita. Karena ini juga sudah cukup lama membicarakan tentang alat negara apalagi berbicara tentang penegak hukum. Tapi di sana diartikan sebagai kekuatan keamanan yang berfungsi waktu itu disepakati itu melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat. Adapun istilah membimbing itu sudah *include* di dalam tiga istilah itu. Lalu di-i*nsert*-kan menyangkut penegakkan hukum. Kalau dikhawatirkan keamanan dan ketertiban yang menjadi panglima, saya rasa rumusan ini bisa kita pergunakan dalam rangka penegakan hukum.
>
> Dalam rangkanya bisa dihilangkan, menjaga kemanan dan ketertiban masyarakat di dalam negeri. Sekarang tidak perlu ditegaskan di sini sebagai alat negara penegak hukum, karena kita tidak bicara kontekstual dalam rangka, jangan sampai tergiring pada hal itu, itu satu. Apa alternatif lainnya kalau pun kita ingin menyatakan sedikit menegakkan hukum ya kita sepakati dimana akan kita rumuskan dalam rangka sistem penegakkan hukum yang mengadopsi katakanlah terminologi dari sistem itu mulai dari politik, penyidikan, penuntutan dan sebagainya itu.[2634]

Oleh pembicara dari F-PPP, Lukman Hakim Saifuddin, diusulkan agar peran utama yang ditonjolkan dari kepolisian adalah menjaga keamanan, setelah itu, peran penegakkan hukumnya.

> Begini, dari pendapat-pendapat yang timbul Pak Sutjipno apakah kalau asumsi bahwa polisi adalah bagian dari *criminal justice* itu, berarti dia hanya bagian fungsi-fungsi kejaksaan, fungsi juga pengadilan. Tapi sebenarnya fungsi polisi yang paling utama yang bukan bagian dari *integreted system* tadi, saya kira *kan* keamanan. Bagaimana

[2634] *Ibid*., hlm. 13-14.

> kalau itu ditonjolkan dulu sebagai peran utamanya dan baru di dalamnya disebut penegakkan hukum itu masuk didalam.[2635]

Selanjutnya, Hamdan Zoelva dari F-PBB mengusulkan rumusan tentang kepolisian sebagai berikut.

> ...mudah-mudahan ada rumusan baru yang intinya hanya pendekatan yang berbeda. Jadi begini, bunyinya begini rumusan barunya Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban dalam negeri berfungsi melindung, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum.[2636]
>
> Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban dalam negeri, berfungsi melindungi, mengayomi, membimbing, melayani masyarakat dan menegakkan hukum.

Usulan berikutnya disampaikan oleh Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf, sebagai berikut.

> Mohon perhatian saya usulkan begini, Kepolisian Negara Republik Indonesia ialah alat negara penegak hukum yang bertugas melindungi, mengayomi, melayani dan membimbing masyarakat dalam rangka terjaminnya tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketertiban masyarakat guna terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat di dalam negeri.

Sutjipno dari F-PDIP memberikan tanggapan atas usulan Ketua Rapat dengan mengatakan: "Ini Pak, yang lagi jadi persoalan itu istilah polisi sebagai penegak hukum Pak. Jadi ini hampir sama rumusannya dengan yang ke situ". Lalu, pembicara dari F-PG, Agung Gunanjar Sudarsa menyetujui rumusan yang diajukan Hamdan Zoelva, dengan mengatakan: "...saya setuju rumusan Hamdan cuma berfungsi itu diganti dengan yang bertugas".[2637]

Ali Masykur Musa dari F-KB dalam pendapatnya menekankan perlu ada kata-kata 'membimbing masyarakat' sebagai salah tugas dari kepolisian.

Ini sebagai kata pengganti dari pada *engineering* Pak, jadi

[2635] *Ibid*., hlm. 14.
[2636] *Ibid*.
[2637] *Ibid*.

> polisi itu diharapkan menjadi insinyur-insinyur ya Pak, ya. Yang untuk membimbing masyarakat, mencegah terjadinya satu tindak pidana, tentunya *engineering* itu. Itu harus ada kata-kata membimbing masyarakat.[2638]

Pendapat Ali Masykur diatas, oleh Agung Gunanjar Sudarsa dari F-PG, dinilai kurang tepat, dengan alasan sebagai berikut.

> Kita *kan* ini Pak tjipno, saya kira sampai sekarang belum dirasakan polisi sebagai pembimbing, tidak ada. Yang ke dua istilah pembimbing kan menunjukkan ada subjek dan ada objek dimana rakyat itu adalah sub ordinit dari pada orang yang di pimpin. Jadi, mendudukan dalam suasana reformasi rasanya mengsubordinitkan rakyat itu, itu rasanya *flash* demokratif Pak. Mengapa tidak dibatin saja ya, mengayomi...[2639]

Sedangkan menurut Hendy Tjaswadi F-TNI/Polri, kata membimbing pada hakekatnya dapat diartikan sebagai melindungi, mengayomi, atau melayani.

> Pimpinan, saya pikir rumusan Pak Hamdan ini perlu kita pertimbangkan dan kami bisa menyetujui. Kami sangat bisa menangkap apa yang dimaksud dari kata pembimbing penjelasan dari Pak Soejono itu. Hanya persoalannya kalau ini di eksplisitkan itu akan kontraproduktif bagi *image building* yang akan kita usahakan dikalangan masyarakat itu, karena kami khawatir masyarakat justru akan curiga dengan kepolisian nantinya apa maksud dengan kata pembimbing itu. Jadi menurut hemat kami, sebenarnya penjelasan dari kata membimbing tadi hakekatnya mungkin sudah bisa secara arti kata melindungi, mengayomi, melayani...[2640]

Berikutnya, pembicara dari F-PDU, Asnawi Latief berpendapat sebagai berikut.

> Kalau melayaninya juga dibuang hanya cukup melindungi, melayaninya dibuang, mengayomi itu juga melindungi dalam bahasa Jawa...[2641]

Kemudian, Soejipto dari F-UG mengemukakan

[2638] *Ibid*., hlm. 15.
[2639] *Ibid*.
[2640] *Ibid*.
[2641] *Ibid*.

pandangannya sebagai berikut.

> Ada hukum besi di dalam konsep kepolisian di dunia ini, ada hukum besi. Selalu saya akan ngomong "merdeka" Pak ya. "Merdeka" itu tidak ada konotasi macam-macam yang kayak dulu ya. Ini mungkin polisi ini kena imbas karena konotasi yang dulu ini. Dari zaman Diponegoro ya memang seperti yang saya katakan ini, yaitu satu, kalau saya kecilkan di dunia *traffic,* itu ada *traffic engineering*, *traffic education and traffic enforcement* itu Pak sebetulnya. Tapi karena masuk dalam menjadi salah konotasi negatif, jadi kita kena imbas gitu Pak, barang yang bagus jadi jelek. Oleh karena itu, konsep Pak ya, konsep. Saya tidak ngomong soal bahasa tapi masalah konsep itu.[2642]

Untuk kata 'mengayomi' sebagaimana yang diusulkan oleh beberapa anggota PAH I, Theo L. Sambuaga mengatakan sebagai berikut.

> Itu juga masih ada persoalan kata selain membimbing. Kalau dalam bahasa Jawa ayom itu maksudnya di bawah pohon, kalau melindungi...

Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat, kemudian memberikan usulan agar kata membimbing tersebut dihilangkan.

> Jadi ini ada tiga konsep, yang kita perdebatkan yang dibuka dalam bentuk wacana yaitu kata membimbing. Kita tadi sudah sepakat bahwa kalau kita ini, kita ada kesepakatan tapi dibuka wacana. Tapi kemudian wacana itu kemudian tidak disepakati itu kembali ke awal. Tapi kalau yang awal itu dirubah dan sepakat juga *no ploblem*. Tapi soal membimbing ini tampaknya itu kita belum bersepakat, jadi kalau belum sepakat bagaimana kalau membimbing itu tidak ada gitu.[2643]

Sementara, Soewarno dari F-PDIP mengusukan agar kata membimbing dicantumkan dalam undang-undang saja.

> Jadi setelah lobby dengan markas besar kepolisian, sudah biarkan kalau menurut saya seperti ini, membimbingnya nanti di dalam undang-undang saja.[2644]

Lukman Hakim Saifuddin F-PPP mempertanyakan

[2642] *Ibid.*
[2643] *Ibid.*, hlm. 16.
[2644] *Ibid.*

perbedaan redaksional antara Ayat (3) yang menggunakan istilah alat pertahanan negara dan Ayat (4) yang menggunakan istilah alat negara.

> Saya hanya ingin mempertanyakan mengenai tindakan kuorum ini. Apa jadi perbedaannya antara ayat yang ketiga dengan ayat yang keempat. Kalau ayat yang ketiga dikatakan alat pertahanan negara, ayat yang keempatnya dinyatakan sebagai alat negara. Dua hal ini saja yang kita minta pertanggungjawaban ketika kia dipertanyakan negara lain. Ketiga itu dikatakan sebagai alat pertahanan negara, yang ayat empatnya sebagai alat negara.[2645]

Salah seorang pembicara yang tidak diketahui namanya menjelaskan maksud perbedaan dua kata tersebut sebagai berikut.

> Terima kasih, menurut saya dua-duanya adalah alat negara yang menjaga, yang misalkan untuk menjaga kemurnian peranannya itu tidak digunakan oleh siapa pun pemerintahnya. Sebetulnya *kan* untuk membedakan itu, kalau memang dua-duanya itu adalah alat negara maka yang salah satunya. Karena itu yang ke tiga itu saya usul juga sebagai alat negara, salah satu tugasnya adalah pertahanan itu. Seperti halnya alat negara dan kepolisian yang bertugas adalah menjaga keamanan, dua-duanya itu alat negara. Itu yang pertama ya Pak ya.
>
> Oleh karena itu, pertanyaan kami hasil lobby dan hasil perumusan kalau *toh* dalam sinkronisasi ini secara substansi ternyata wacananya berkembang akan melakukan perubahan-perbahan *monggo* saja kalau itu yang terbaik dan menjadi kesepakatan kita bersama. Kita tidak dalam lobby dan perumusan konsekuensi sebagai alat negara disatu sisi maka mekanisme pengangkatannya terhadap seorang panglima TNI dan itu dilakukan dengan pertimangan Dewan. Sementara kita sudah sepakat POLRI sebagai kekuatan keamanan juga dikatakan sebagai alat negara disana. Dia mekanisme pengangkatannya tidak melalui DPR tapi cukup melalui Presiden. Ini konsekuensi-konsekuensi ini yang tidak kita rumuskan. *Nah*, ini bagaimana konsekuensinya kalau melakukan perubahan ini terhadap kita semua. Apakah juga akan berdampak kepada

[2645] *Ibid.*

itu semua, *nah* ini mari kita bicarakan bersama.[2646]

Berkenaan dengan pendapat diatas, oleh salah seorang pembicara yang juga tidak diketahui namanya ditanggapi sebagai berikut. "Saya kira kalau rumusan ini tidak terlalu mengandung implikasi dalam soal rekruitment kepemimpinan disini".[2647]

Oleh pembicara sebelumnya, yang menjelaskan perbedaan dua kata tersebut memberikan tanggapan balik sebagai berikut.

> Pimpinan,...*kan* rumusan ini menghilangkan, dirumusan lama *kan* keamanan dan ketertiban masyarakat di dalam negeri itu berbeda dengan rumusan keamanan dan ketertiban dalam negeri Pak. Jadi Kandagri berbeda dengan Kamtibmas, lain Pak, karena di dalam keamanan dan ketertiban di dalam negeri itu operasinya terdiri dari operasi tempur, operasi pertahanan dan lain sebagainya. Apakah Polisi memang mau operasi tempur? Kalau misal begini rumusannya *kan* berbeda lagi Pak.[2648]

Selanjutnya antara Slamet Effendy Yusuf dan pembicara yang tidak diketahui namanya tersebut terjadi dialog sebagai berikut. Slamet mengatakan: "Jadi maksud Bapak ditambah masyarakat". Pembicara yang tidak diketahui namanya mengatakan: "Ya betul". Kemudian Slamet menanyakan: "...apa dalam negeri". Ditanggapi oleh pembicara yang tidak diketahui namanya tersebut: "Boleh di dalam negeri". Kemudian, Junaiyah sebagai Ahli Bahasa menjelaskan: "Biasanya kalau kita lihat kementerian kita *kan* Menteri Dalam Negeri".[2649]

Kemudian, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengusulkan hal berikut.

> Pimpinan saya usul.
> Apa yang dikemukakan dua-duanya ini sebetulnya alat negara. Tugasnya adalah mempertahankan. Jadi oleh karena itu diseragamkan TNI itu juga sebagai alat negara kemudian negara. Adalah itu diganti sebagai bukan adalah sangat definitif sekali karena itu tugasnya diganti. Saya rasa

[2646] *Ibid.,* hlm. 16-17.
[2647] *Ibid.*, hlm. 17.
[2648] *Ibid.*
[2649] *Ibid.*

> itu lebih betul kalau adalah masalah alat negara penjaga keamanan.[2650]

Salah seorang pembicara yang tidak diketahui namanya mengusulkan: "...kalau memang substansinya memang tidak terlalu berbeda, tidak ada perbedaan yang prinsipil, ini *kan* sebenarnya redaksional gitu. Jadi apa tidak sebaiknya kalau yang tidak terlalu mendasar perbedaannya kita sepakati saja".[2651]

Junaiyah sebagai Ahli Bahasa kemudian mengemukakan pandanganya sebagai berikut.

> Sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat serta menegakkan hukum. Dan yang pertama itu dibuang saja, jadi melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Tapi masyarakat yang di atas itu boleh tidak dibuang? Jadi menjaga keamanan dan ketertiban bertugas melindungi...[2652]

Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri menyatakan: "Tidak boleh, itu konsep. Kemudian Agun Gunanjar Sudarsa dari F-PG mengatakan: " hanya masyarakat itu tadi".[2653]

Selanjutnya, Junaiyah sebagai Ahli Bahasa memberikan penjelasan sebagai berikut.

> Ya itu dia, karena masyarakat dua kali itu, boleh tidak satu diantaranya dihapus, bukan dibuang...Jadi menjaga keamanan dan ketertiban bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum.[2654]

Ketua rapat, Slamet Effendy Yusuf mengatakan: "Jadi secara konsep, ketertiban itu apa hanya ketertiban masyarakat...". Junaiyah, Ahli Bahasa, menyatakan: "Apa saja". Slamet Effendy Yusuf menegaskan: "Apa saja, antara daerah satu dengan daerah lain. Lalu lintas juga tertib". Sementara, Soedijarto dari F-UG mengusulkan agar kata tersebut jangan dihapus. Bahkan, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri menegaskan kembali pernyataannya bahwa itu adalah konsep.[2655]

[2650] *Ibid.*
[2651] *Ibid.*, hlm. 18.
[2652] *Ibid.*
[2653] *Ibid.*
[2654] *Ibid.*
[2655] *Ibid.*

Atas usul dari sejumlah anggota PAH I tersebut Slamet Effendy Yusuf mengatakan: "Ya, sudah jelas, sudah cukup. Saya hanya bertanya saja mana yang kita pegang, menjaga keamanan atau memelihara kemanan". Kemudian Junaiyah, Ahli Bahasa menjelaskan: "...Menjaga keamanan ya memang menjaga. Mungkin biasanya keamanan itu dijaga". Selanjutnya Slamet Effendy Yusuf menanyakan: "Bisa diterima?". Oleh pembicara yang tidak diketahui namanya dijawab: "...bisa". Selanjutnya, Slamet mengatakan: "*Bismillah hirrahman nirrahim*", yang diikuti dengan ketokan palu sidang sebanyak 2 x.[2656]

Pembahasan dalam rapat sinkronisasi ini terus berlanjut dengan pertanyaan dari sejumlah anggota PAH I mengenai hal-hal yang bersifat redaksional. Seperti halnya yang ditanyakan oleh Pembicara dari F-TNI Polri Hendy Tjaswadi mengenai rumusan Ayat (3), sebagai berikut.

> ...kata pertahanan setelah kata alat itu, karena *kan* sebenarnya fungsinya atau tugasnya mempertahankan keutuhan dan kedaulatan negara. Jadi tidak terlepas dari judul Tap ini begitu. Kalau pertahanan itu dihilangkan.[2657]

Berkenaan dengan hal itu, Slamet Effendy Yusuf menanyakan: "Ya sudah kalau itu dibuang saja. Setuju dibuang? Kalau Pak, setuju dibuang semua". Pembicara yang tidak diketahui namanya menanggapi sebagai berikut. "Jadi mempertahankan, melindungi bertugas mempertahankan, melindungi dan memelihara".[2658]

Selanjutnya, Ahli Bahasa, Junaiyah mengungkapkan hal berikut.

> Bahasa Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara itu seharusnya dituliskan dengan huruf kecil. Bukan nama itu, jenis-jenis angkatan. Kalau nama diri harusnya TNI, Angkatan Darat itu nama diri. Itu betul tetapi disitu *kan* tiga Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan itu nama jenis angkatan. Betul tetapi di TNI itu ada tiga angkatan. Saya hanya mengatakan itu hanya dari segi kaidah. Ya kalau ada kan TNI Angkatan Darat

[2656] *Ibid.*
[2657] *Ibid.*, hlm. 19.
[2658] *Ibid.*

> Republik Indonesia. Tetapi yang penting bagi saya sesudah mengatakannya.[2659]

Berikutnya, salah seorang pembicara yang tidak diketahui namanya mengatakan: "sebenarnya kalau dilihat itu sebagai nama diri, seluruh provinsi juga tidak apa-apa Pak". Junaiyah selaku Ahli Bahasa, kemudian menjelaskan sebagai berikut. "Kalau kita berdebat mengenai nama diri bisa tiga hari tiga malam. Tadi kan pakai "yang" yang dibuang itu *kan*. Ya karena predikatnya justru bertugas, jadi TNI bertugas mempertahankan, itu *kan* intinya begitu". Ketua rapat kemudian mengatakan: "Sudah, setuju?".[2660]

Pembicara yang tidak diketahui namanya menanyakan redaksional Ayat (4). "Kalau antara mengayomi dan melayani bagaimana?" Junaiyah sebagai Ahli Bahasa menanyakan: "Antara melindungi dan mengayomi?". Akan tetapi, sebelum dijelaskan lebih lanjut, salah seorang pembicara yang juga tidak diketahui namanya mengingatkan: "Yang empat sudah selesai". Oleh pembicara sebelumnya yang menanyakan redaksional ayat tersebut kemudian mengatakan sebagai berikut. "Sebentar, sebentar saya hanya mau mendukukung Pak Ali ini. Saya fikir betul juga mengayomi, apakah tidak kebiasaan disamakan dan melayani masyarakat, ini harus ditanyakan kepada ahli bahasa ini". Terkait dengan hal ini Slamet Effendy Yusuf mengatakan: "Tadinya ada "dan" oleh beliau di usulkan".[2661]

Penjelasan lebih lanjut dikemukakan oleh Junaiyah, Ahli Bahasa sebagai berikut.

> Kalau diberi "dan" maka koma itu harus hilang itu berarti satu komponen yang terdiri atas dua unsur. Komponennya adalah X unsurnya mengayomi dan melayani jadi tanpa koma. Jadi satu paket ya, melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat. Jadi koma sesudah mengayomi harus hilang kalau di beri "dan".

Setelah Junaiyah menyampaikan penjelasannya, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat kemudian menanyakan

[2659] *Ibid*.
[2660] *Ibid*., hlm. 20.
[2661] *Ibid*.

rumusan ayat yang telah dibahas. "Jadi nomor tiga sudah selesai? Ketok 2 x.[2662] Yang keempat? Sudah ya. Jadi koma itu pengganti dari "dan", jadi kalau komanya dibuang boleh diganti."[2663]

Dalam rapat sinkronisasi ini, dibahas pula tentang pengangkatan pimpinan TNI. Berkenaan dengan hal itu, F-UG melalui Soedijarto mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Kami memang tetap ingin seperti itu Pak, dan sekarang tampaknya sedang jadi wacana juga dan ada maksudnya karena menurut buku itu ciri sebuah negara demokrasi adalah apabila negaranya dipimpin oleh pemimpin sipil yang dipilih. Jadi salah satu kondisinya adalah kalau militer dipimpin oleh orang sipil yang dipilih rakyat, itu berarti dari Presiden jadi dibawahnya itu bukan pemimpinnya tapi Kepala Staff. Latar belakangnnya dari prinsip membangun negara demokratis sebenarnya. Terima kasih.[2664]

Selanjutnya oleh seorang pembicara yang tidak diketahui namanya mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Terima kasih Pak.
> Saya kira organisasi tentara itu organisasi profesional yang tugasnya itu tentang keutuhan dan kedaulatan negara. Jadi soal misalnya katakanlah dipimpin oleh seorang pimpinan yang dipilih itu sudah masuk didalam pasal 7, disitukan ada kekuasaan tertinggi milik Presiden itu pasal 10. Jadi yang ini adalah mengenai internal, jadi profesional. Jadi saya kira kalau kepala staff itu bukan pemimpin, tidak mempunyai jalur komando. Dua-dua kepala staff maka tidak ada jalur komando.
>
> Kita bayangkan saja angkatan dipimpin oleh Kepala Staff, seperti sekarang angkatan itu tidak mempunyai jalur komando ke bawah yang punya adalah Panglima TNI. Kalau Panglima TNI diganti dengan Kepala Staff gabungan maka tidak ada jalur komando yang memerintahkan Kodam, Puskoop dan sebagainya kecuali panglima tertinggi yaitu Presiden. Apakah Presiden memang ingin memerintahkan setiap hari itu, hari-harian operasional dari Kodam dan lain-lain sebagainya.

[2662] *Ibid.*
[2663] *Ibid.*, hlm. 21.
[2664] *Ibid.*

> Jadi saya kira, meskipun itu saya kira katakanlah itu sebagai tanda petik demokrasi dimana organisasi profesional perintah oleh yang dipilih saya kira letaknya tidak disini Pak. Di pasal 10 sudah muncul itu, jadi disini kita titik beratkan bahwa organisasi profesi, profesional. Jadi seyogyanya panglima yang memimpin masalahnya apakah panglima itu letaknya di Panglima TNI atau di Panglima Angkatan tinggal dua itu saja, salah satu harus panglima. Kalau panglima di Angkatan maka di atas itu Kepala Staff Gabungan itu bisa. Tetapi kalau panglima itu di TNI maka dibawahnya itu adalah Kepala Staff Angkatan jadi salah satu, dua-duanya tidak bisa panglima. Jadi salah satu itu adalah panglima apakah di TNI atau di Angkatan. Dua-duanya tidak bisa jadi salah satu harus kita pilih, saya kira ini. Dan kami menyarankan Pak, kalau bisa dalam hal ini ya lebih tepat kalau TNI itu panglima dan itu pun kekuasaan tertinggi ada pada Presiden, jadi TNI Panglima, Angkatan adalah Kepala Staff. Saya kira demikian Pak.[2665]

Setelah mendengarkan pendapat-pendapat diatas, Slamet Effendy Yusuf menegaskan bahwa ada dua alternatif yang berkembang terkait dengan kepemimpinan dalam TNI, yakni panglima ataupun kepala staf.

> Baik, ini kan ada tiga aternatif bagaimana kalau alternatif ke tiga ini kita hapuskan dulu sehingga tinggal dua, saya dipimpin oleh seorang pemimpin jadi pemimpin itu bisa Panglima, bisa Kastaf maksudnya begitu.[2666]

Oleh pembicara yang tidak diketahui namanya ditegaskan bahwa ada perbedaan antara alternatif satu, dua, dan tiga, sebagaimana yang diusulkan tadi, yakni, adanya pertimbangan DPR dan tanpa pertimbangan DPR diatur oleh undang-undang.

> Ya, sebentar Pak ini ada perbedaan antara satu, dua, tiga. Satu, dua itu *kan* sama, samanya adalah di pertimbangan itu Pak ya. Saya kira pertimbangan DPR sedangkan yang ketiga tanpa pertimbangan di atur oleh undang-undang.[2667]

Akan tetapi, muncul tanggapan dari pembicara lain yang juga tidak diketahui namanya, yang mengusulkan agar alternatif

---

[2665] *Ibid*.
[2666] *Ibid*.
[2667] *Ibid*., hlm. 22.

tiga yang menyangkut 'tanpa pertimbangan' dihapus.[2668]

Oleh pembicara sebelumnya, yang telah menekankan adanya perbedaan tentang ketiga alternatif tersebut, kemudian mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> Bukan, bukan artinya justru satu dan dua bedanya dengan tiga itu tanpa pertimbangan Pak. Jadi ini mohon penjelasan dari rekan-rekan sekalian bagaimana sikap misalnya pertimbangan. Jadi satu dan dua itu ada pertimbangan Pak, pertimbangan DPR di dalam mengangkat Panglima TNI ataupun Kepala Staff Gabungan dengan pertimbangan DPR.[2669]

Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat mengungkapkan pandangannya sebagai berikut.

> Jadi begini Pak, satu dan dua itu menyebut mengenai siapa pemimpin TNI, lalu ayat ke-2nya menyebut tentang pertimbangan itu, betul. Tapi yang ketiga itu kita tidak menyebut nama pemimpin TNI kita hanya menyebut Pemimpin TNI yang diatur dalam undang-undang.
>
> Kalau lihat wacana yang berkembang ini sebenarnya sudah tidak menjadi pergolakkan, bagian dari pergolakkan. Kalau untuk menyederhanakan masalah ini kita hapus dulu, sudah bukan alternatif. Sekarang tinggal alternatifnya adalah satu, dua untuk mempersempit pembicaraan.[2670]

Salah seorang pembicara yang tidak diketahui namanya memberikan usulan sebagai berikut.

> Jadi begini Pak, "untuk"nya itu bisa alternatif satu, dua Pak, ayat (1) Pak ya. Ayat (2)nya itu bisa alternatif satu, dua. Satu, dua ayat (1) dengan pertimbangan yang satu tanpa pertimbangan Pak, jadi untuk pimpinannya bisa alternatif ayat (1) dari alternatif dua, itu untuk pimpinannya. Tetapi untuk pertimbangannya itu alternatif satu, dua.[2671]

Usulan lain disampaikan juga oleh pembicara yang tidak diketahui namanya, sebagai berikut.

> Kalau itu penjelasannya bukan begini alternatifnya, ini alternatif ini sama sekali berbeda soalnya Pak. Jadi yang alternatif tiga itu adalah alternatif yang tidak menyebut

[2668] *Ibid.*
[2669] *Ibid.*
[2670] *Ibid.*
[2671] *Ibid.*

> nama Pimpinan TNI dan tidak menyebut pertimbangan. Kalau memang masih dimunculkan juga tidak keberatan tiga-tiganya tapi untuk mempermudah pembicaraan, bagaimana kalau yang ini itu dihapus. Karena ini alternatif tiga itu sudah kesatuan konsep itu tidak menyebut nama tetapi dipilih, diangkat oleh Presiden berdasarkan undang-undang.
>
> Maksud saya ini tidak bisa dibikin alternatif baru lagi dengan memecah-mecah alternatif satu dipecah dua, alternatif dua dipecah lalu ini menjadi alternatif itu sendiri itu tambah masalah jadinya.[2672]

Perdebatan dalam rapat masih berlanjut terkait penentuan alternatif-alternatif diatas, yang diusulkan oleh pembicara berikut, yang juga tidak diketahui namanya sebagai berikut.

> ...begini pak kalau misalnya ini dibuang tanpa ditampung aspirasinya di dalam alternatif, saya kira kurang tepat juga Pak. Substansi dari alternatif tiga ini ada dua, substansi pimpinan dan substansi pertimbangan. Substansi pimpinan itu bisa panglima, substansi pertimbangan itu memang disini tidak dengan pertimbangan.
>
> Jadi substansinya persyaratannya *kan* demikian Pak, kalau misalnya dihapus saja berarti kita katakanlah alternatif tiga dihapus ada substansi yang hilang, alternatif yang hilang. Alternatif yang tanpa pertimbangan DPR, makanya jadi kalau mau dipermudah, sebetulnya kalau mau dipermudah Pak, alternatif tiga ini ayat (1) dia ikut alternatif satu dan dua karena kemungkinannya dua itu. Sedangkan alternatif ayat (2)nya dua-duanya kan banyak pertimbangan. Alternatif tiga ini tanpa pertimbangan, jadi substansi itu saya kira demikian Pak.[2673]

Kemudian, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengungkapkan alasan tentang perlunya alternatif ketiga, sebagai respon atas usulan yang menghendaki agar alternatif tersebut dihapus.

> ...Jadi pasal ini sebenarnya ada dua ayat yang diatur, karena menyangkut siapa itu pimpinan. TNI, lalu yang kedua bagaimana mekanisme.....pengangkatan pimpinan itu. *Nah*, terhadap dua hal itu, sebenarnya ada muncul alternatif ketiga yang intinya ingin menghindari

[2672] *Ibid*.
[2673] *Ibid*., hlm. 22-23.

atau menetralisir dari dua alternatif yang lain. Jadi, kalau kita tidak ingin menggunakan secara eksplisit siapa itu pemimpin TNI, apakah panglima, atau kepala staf, maka itu biar diatur saja oleh undang-undang. Lalu juga yang kedua, berkaitan dengan mekanisme pemilihannya. Apakah dengan persetujuan dan pertimbangan atau tidak, itu undang-undang saja. Jadi, alternatif ketiga itu sebenarnya untuk menetralisir dua perbedaan ini. Jadi, kalau Ketua ingin menghilangkan alternatif ketiga, maka usulannya adalah perlu ada alternatif dalam hal mekanisme penetapan atau pengangkatan pimpinan, pemimpin TNI itu. Jadi saya pikir itu yang dikehendaki.[2674]

Slamet Effendy Yusuf selanjutnya mengatakan sebagai berikut.

Terima kasih.
Jadi, kalau memang keberatan untuk dihapus, ya biarkan saja tiga. Sekarang kita coba menyelesaikannya. *Nah*, kalau menurut pandangan saya, kalau masih tiga-tiga seperti itu, itu betul-betul secara konsep itu berbeda semua. Jadi, kita belum bisa mendekatkan misalnya menjadi dua. Atau kalau memang menjadi dua, alternatif I dan II kita jadikan satu, lalu alternatif III menjadi alternatif kedua. itu juga bisa. Sekarang masalahnya, bagaimana mendekatkan alternatif I dan II?[2675]

Pembicara dari F-UG, Soedijarto mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

Begini. Jadi, masalahnya memang agak prinsipil sebenarnya. Artinya begini, saya akan limit di bidang tentara, tapi saya suka membanding-bandingkan Inggris, Amerika Serikat, Perancis, semua tidak ada, Jerman tidak ada yang mempunyai panglima. Semua mempunyai kepala staf angkatan bersenjata, atau di Jerman Inspektur Jenderal angkatan bersenjata. Sedangkan di tiga negara ini, di bawah Presiden yang berkuasa adalah Menteri Pertahanan. Jadi, Menteri Pertahanan itu diatasnya Kepala Staf Gabungan. Inilah negara-negara yang terkenal negara demokrasi. Mengapa sejarah kita mempunyai panglima sejak Orde Baru? Karena Orde Lama tidak ada panglima, kepala staf juga. Kamenhankam dan KSAB Pak Nasution itu. Hanya di bawahnya panglima-panglima angkatan yang diduga

[2674] *Ibid*.
[2675] *Ibid*.

sebagai untuk memecah belah. Bukan diduga, tapi dituduh sebagai pemecah belah angkatan.
Terus disatukan, dipimpin oleh seorang panglima, karena presidennya itu adalah seorang panglima tertinggi yang Jenderal. Sampai suatu ketika ada yang bertanya "lho apa sipil bisa menjadi panglima tertinggi, Pak Soedijarto?". "Tanpa militernya Bung Karno cuma pakai tanda pangkat" saya bilang. Presiden Kennedy, Presiden-presiden lain tidak pernah pakai tanda pangkat tapi panglima tertinggi.

Sedangkan komando-komando itu di negara lain ada komando-komando utama. Ada Panglima Armada ke-7, Panglima Armada ke-6, itu panglima-panglima yang mendapat komando dari Presiden panglima tertinggi. Setelah rapat dengan kepala staf yang nanti disampaikan oleh Menteri Pertahanan, bukan oleh kepala staf angkatan bersenjata. Komando harian itu kan manajemen namanya, kalau tidak nembak itu bukan komando, kalau hanya disuruh pergi kesana, jalan-jalan, latihan, itu bukan komando namanya. Kalau komando itu sepanjang ada peluru yang ditembakkan itu, atau ada pasukan yang digerakkan karena ada suatu ancaman bagi negara itu. Itu menurut bacaan, saya kan bukan apa-apa, hanya bacaan saja. Pengalaman-pengalaman kita selama ini, itu kan setelah tidak Pak Soeharto presidennya, itu menurut observasi saya rasanya presidennya itu kurang berani menghadapi panglimanya itu, apalagi kalau panglimanya itu kuat. Sesudah Pak Harto.

Artinya yang seperti itu, itu ada *bargaining-bargaining*. Masa angkatan bersenjata ber-*bargain* dengan pemimpin negara, itu kan mestinya tidak tepat. Itu *kan* alat negara, tidak memenuhi posisi untuk bargaining dengan pemimpin negara. Kalau panglima ada *bargaining position*, ada suatu kegiatan yang mungkin *subhensive* sebenarnya itu tanpa kita ketahui. Terima kasih.[2676]

Selanjutnya, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat mengajukan pertanyaan sebagai berikut.

Kalau tetap pada alternatif-alternatif itu. Kalau kita lari kepada Undang-undang, kita tidak melarikan diri tidak?[2677]

Zain Badjeber dari F-PPP memberikan tanggapan sebagai

[2676] *Ibid., hlm.* 23-24.
[2677] *Ibid.,* hlm. 24.

berikut.

> Saya kira perlu kita pertimbangkan itu, PAH II *kan* sedang menyusun Tap Polri dan Tap TNI. Kalau kita sudah atur semua di sini, apalagi yang akan diatur di sana? Jadi lebih baik ada koordinasi dengan PAH II, ini mau diatur di mana? Kami dengar PAH II *kan* memperinci tentang Tap Polri dan Tap TNI. Itulah, kalau dua rinci juga nanti rinci di sini lain, di sana lain padahal kita satu fraksi.
> Ini kenyataannya ada Tap yang sedang, bukan lagi sedang sebenarnya sudah digodok.[2678]

Sementara itu, Ali Masykur Musa dari F-KB menyarankan hal sebagai berikut.

> Saya hanya menyarankan perlu koordinasi, karena saya belajar di draft-nya PAH II kaitannya siapa Polri itu, Polri itu disebutkan alat Pemerintah.[2679]

Usulan berikutnya disampaikan Yusuf Muhammad dari F-KB.

> Kebutuhan rumusan alternatif I, alternatif II di-set, dipenuhi melalui bentuk perundang-undangan yang lain. Jadi, alternatif I dan alternatif II jika memang tiga alternatif tidak bisa pertemukan karena perbedaan, alternatif I, alternatif II bisa tidak diakomodasi melalui ketentuan hukum yang lain? Maksud saya kalau itu dimungkinkan, maka kita mungkin bisa menyederhanakannya dalam bentuk seperti alternatif ketiga.[2680]

Oleh Soedijarto dari F-UG diusulkan agar kata 'pemimpin' tidak perlu dicantumkan.

> Kalau menurut saya bisa tanpa menyebutkan pemimpin. Jadi, organisasi Tentara Nasional Indonesia diatur dengan undang-undang. Ya. Tapi jangan ngomong pemimpin.[2681]

Kemudian, Pataniari Siahaan dari F-PDIP menyampaikan pendapatnya sebagai berikut.

> Maaf, Pimpinan. Saya pikir di sini *kan* sebetulnya *kan* yang me-*recomende*d masalah pimpinan, Pak. Tadi kita sepakat *kan* organisasinya. Organisasi undang-undang cukup, Pak, tidak usah ketat. Karena,...di konstitusi sudah ada apa itu

---

[2678] *Ibid*.
[2679] *Ibid*.
[2680] *Ibid*., hlm. 25.
[2681] *Ibid*.

> TNI, apa itu polisi, sudah ada. Sekarang *kan* menyangkut masalah pimpinan saja, organisasinya undang-undang.[2682]

Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat menyetujui usulan diatas, dengan mengatakan sebagai berikut. "Jadi, kalau kita lihat, Pak, itu mengenai pemimpin itu bukan hanya pemimpin TNI tapi juga Polri. Jadi, kalau begitu organisasi". Pembicara yang tidak diketahui namanya menyatakan: "Begini, Pimpinan. Pasal di bawah itu yang berkenan dengan kedudukan TNI dan Polri diatur dengan undang-undang". Kemudian Slamet Effendy Yusuf mengatakan: "Itu alternatif sama Ayat (3) dihapus".[2683]

Sementara, Pataniari Siahaan dari F-PDIP menyatakan: "Sebentar, Pak. Saya pikir yang ini tolong dirinci dulu, Pak, jangan main langsung di kumpulin semua, karena tadi *kan* TNI dan Polri *kan* ada berbeda fungsi-fungsinya, Pak, jangan langsung dikelompokkan sama, satu per satu kita rinci, baru kita rumuskan kalimatnya". Slamet Effendy Yusuf kemudian mengatakan: "Sudah? Setuju ya? Ketok 2 x. Jadi, bab ini bunyinya: Pertahanan keamanan..."[2684]

Selanjutnya, pada Rapat PAH I BP MPR Ke-51, 29 Juli 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda Pandangan Akhir Fraksi Terhadap Hasil Finalisasi Perubahan Kedua UUD 1945, ada tiga fraksi dalam pandangan akhir fraksi menyampaikan secara lisan pandangannya terhadap Pertahanan dan Keamanan.

F-PDIP, melalui juru bicara Sutjipno, menyampaikan pandangannya sebagai berikut.

> Tentang bab mengenai Pertahanan dan Keamanan Negara, kita sudah sama-sama menyepakati bahwa usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung. Kemudian meletakkan posisi TNI sebagai alat negara yang bertugas mempertahankan,

[2682] *Ibid*.
[2683] *Ibid*.
[2684] *Ibid*.

> melindungi dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara, yang intinya adalah di bidang pertahanan sedangkan posisi Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum.[2685]

T.M. Nurlif dari F-PG mengungkapkan pendapat fraksinya sebagai berikut.

> Berkaitan dengan pertahanan dan keamanan yang telah menjadi bab tersendiri adalah sangat tepat, di mana tidak hanya mengatur tentang pertahanan negara yang di dalamnya meliputi pembelaan negara, tetapi juga mengatur dengan jelas tentang bidang pertahanan yang menjadi tugas TNI sebagai alat negara, dan bidang keamanan yang menjadi tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara, serta rakyat sebagai kekuatan pendukung yang kesemuanya merupakan satu kesatuan sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta.[2686]

Valina Singka Subekti dari F-UG mengungkapkan pandangan fraksinya sebagai berikut.

> Pertahanan dan keamanan negara: Disepakati bersama bahwa masalah pertahanan dan keamanan negara merupakan tanggung jawab seluruh rakyat (semesta) dilakukan bersama-sama dengan TNI dan Kepolisian negara RI sebagai kekuatan utama, sementara rakyat sebagai kekuatan pendukung.[2687]

Pada laporan PAH I kepada BP MPR dalam Rapat BP MPR ke-7, 2 Agustus 2000, yang dipimpin oleh Ketua MPR-RI Amien Rais, dengan agenda Laporan Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR, Pengesahan Materi hasil Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR, dan Penutupan Rapat Badan Pekerja MPR, terdapat sejumlah materi, termasuk di dalamnya materi tentang pertahanan dan keamanan negara yang disepakati secara bulat/utuh. Berikut kutipannya.

HASIL PEMBAHASAN

[2685] Risalah Rapat Ke-51 PAH I BP MPR, 29 Juli 2001, hlm. 12 – 13.
[2686] Majelis Permusyawaratan Rakyat Repubik Indonesia, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1999 – 2002 Tahun Sidang 2000, Buku Enam, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 406.
[2687] Risalah Rapat Ke-51 PAH I BP MPR...*op.cit*.,, hlm. 74.

Setelah melalui tahap-tahap pembahasan disepakati materi-materi sebagai berikut:

.....

2. Judul bab dengan perubahan.
   1) Bentuk, Dasar dan Kedaulatan dengan alternatif bentuk, dasar dan kedaulatan dasar di dalam *bracket*.
   2) Kekuasaan Kehakiman dan Penegakan Hukum
   3) Warga Negara dan Penduduk
   4) Pertahanan dan Keamanan Negara.[2688]

.....

6. Materi Bab yang disepakati adalah...8)Bab tentang Pertahanan dan Keamanan.[2689]

Pada Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR ke-5, 10 Agustus 2000, yang dipimpin oleh Amien Rais, dengan agenda Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi Majelis terhadap Hasil-Hasil Badan Pekerja Majelis dan Usul Pembentukan Komisi-Komisi, sejumlah fraksi menyampaikan pemandangan umum secara lisan sebagai berikut.

F-PDIP, melalui juru bicara Yoseph Umar Hadi, menyampaikan pemandangan umum sebagai berikut.

> Sadar akan amanat Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 bahwa negara berkewajiban melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia serta mewujudkan keamanan dan ketertiban, kami berpendapat keberadaan TNI dan Polri yang efektif, solid dan profesional merupakan keharusan. Untuk mewujudkan hal itu maka pemisahan antara TNI dan Polri tidak semata -mata meyangkut lembaga akan tetapi lebih dari itu akan menyangkut pemisahan secara tegas fungsi dari kedua lembaga tersebut.
>
> Fungsi pertahanan negara merupakan pekerjaan pokok TNI sedangkan fungsi keamanan dan ketertiban dalam negeri menjadi tugas Polri, sebagai konsekuensinya maka proses rekruitmen sistem pendidikan, mekanisme dan struktur kelembagaan dan budaya dari kedua lembaga

[2688] Sekretariat Jenderal MPR RI, *op.cit,* hlm. 469.
[2689] *Ibid*., hlm. 470.

ini harus sungguh-sungguh dibangun secara berbeda guna memenuhi fungsi yang berbeda pula atas dasar itulah Rantap pemisahan TNI dan Polri serta Rantap tentang peran TNI dan Polri dirasa perlu dibahas lebih dalam dan cermat dalam komisi Majelis.[2690]

F-PG, melalui juru bicara Hajriyanto Y. Thohari, menyampaikan pemandangan umumnya sebagai berikut.

Fraksi Partai Golkar berpendapat pengaturan pertahanan dan keamanan perlu dicantumkan dalam konstitusi yang antara lain dimaksudkan untuk menegaskan pemisahan peran antara TNI sebagai unsur pertahanan dan POLRI sebagai alat keamanan. Sebagai alat negara TNI bertugas mempertahankan, melindungi, memelihara keutuhan, dan kedaulatan negara. Begitu pula sebagai alat negara POLRI bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum.[2691]

Fraksi kami memandang kedua Rantap tentang Pemisahan TNI dan Polri dan Rantap tentang peran TNI dan Polri adalah sangat mendasar dan fundamental. Kedua rantap ini merupakan langkah maju yang luar biasa bagi bangsa dan negara dalam upaya meningkatkan kualitas demokratisasi. Fraksi Partai Golkar menyadari bahwa Ketetapan MPRS nomor XXIV/1966 yang menggabungkan TNI dan Polri dalam satu wadah dalam kenyataannya telah menimbulkan kerancuan dan tumpah tindih dalam hal fungsi serta wewenang kedua lembaga tersebut.

Sejalan dengan semakin kuatnya aspirasi demokratisasi maka penataan kembali peran dan fungsi TNI dan Polri merupakan suatu kebutuhan. Oleh karena itu, Rantap yang menegaskan pemisahan TNI dan Polri dan penegasan terhadap larangan terlibat dalam kegiatan politik praktis, serta penegasan peran TNI sebagai alat pertahanan negara dan Polri sebagai alat keamanan adalah sangat sejalan dengan tuntutan reformasi dan demokratisasi. Kedua Rantap tersebut menjadi tonggak penting dan titik tolak bagi terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis menjunjung tinggi HAM dan penegakan Supremasi Hukum.

[2690] Risalah Rapat Paripurna Ke-5 Sidang Tahunan MPR, 10 Agustus 2000, hlm. 11.
[2691] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1999 – 2002 Tahun Sidang 2000, Buku Tujuh, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 27.

> Fraksi Partai Golkar sangat menghargai sikap Fraksi TNI dan Polri atas keaktifannya melahirkan Rantap ini. Fraksi TNI dan Polri telah menunjukkan kesadaran dan tingkat keterbukaan yang sangat tinggi terhadap aspirasi yang berkembang kuat di tengah-tengah masyarakat. Kedua Rantap yang mengandung substansi demokratisasi yang sangat kuat ini niscaya akan mempercepat terciptanya cita-cita bersama untuk mewujudkan TNI dan Polri yang profesional dan dicintai rakyat.[2692]

F-UG, melalui juru bicara Valina Singka Subekti, menyampaikan pemandangan umum fraksinya sebagai berikut.

> Untuk pertama kali pula Undang-Undang Dasar 1945 yang disempurnakan ini menegaskan pemisahan TNI dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai dua institusi yang memiliki kewenangan yang berbeda. Di dalam Bab Pertahanan dan Keamanan Negara disepakati bahwa TNI sebagai alat negara yang bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara yang intinya adalah di bidang pertahanan. Sedangkan posisi Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum. [2693]

Selanjutnya F-KB melalui juru bicara Ali Masykur Musa, menyampaikan pemandangan umum sebagai berikut.

> Selanjutnya, perkenankanlah F-KB menyampaikan pula pandangan tentang Rantap MPR tentang pemisahan TNI dan Kepolisian Negara Republik Indonesia serta Rantap tentang peran Tentara Nasional Indonesia dan peran Kepolisian Negara Indonesia. Kami berpendapat bahwa dibuatnya ketetapan demikian memang merupakan keharusan hal ini didasarkan pada perbedaan peran dan fungsi Tentara Nasional dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sehingga secara kelembagaan keduanya memang perlu dipisahkan. TNI adalah alat negara yang berperan sebagai alat pertahanan negara yang tugas pokoknya menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia serta melindungi bangsa dan negara

[2692] Risalah Rapat Paripurna Ke-5 Sidang Tahunan MPR,...*op.cit.*, hlm. 17-20.
[2693] Sekretariat Jenderal MPR RI, *op.cit.,* hlm. 27.

dari ancaman dan gangguan yang membahayakan keutuhannya. Sedangkan Kepolisian Negara Indonesia merupakan unsur aparatur negara atau alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum serta memberikan pelayanan kepada masyarakat.[2694]

F-Reformasi, melalui juru bicara Zirlyrosa Jamil, menyampaikan pemandangan umumnya sebagai berikut.

11. Penataan kembali fungsi TNI dan Polri

.....

Tentang Rantap Pemisahan TNI dan Polri dan Rantap tentang fungsi TNI dan fungsi Polri.

Pelaksanaan fungsi sosial politik dan penyalahgunaan ABRI sebagai alat kekuasaan masa Orde Baru telah menyebabkan terjadinya penyimpangan fungsi TNI dan Polri. Reformasi kedudukan TNI dan Polri perlu dilaksanakan dengan memisahkan kelembagaan TNI sebagai alat negara dalam bidang pertahanan dan Polri sebagai alat negara dalam bidang keamanan.

Selanjutnya fungsi TNI dan Polri perlu ditata kembali sesuai dengan paradigma baru dengan menekankan jati diri TNI dan Polri sebagai bagian dari rakyat. Diusulkan untuk dibentuk Dewan Kehormatan kepolisian nasional yang dibentuk oleh Presiden melalui Undang-undang untuk menjamin terwujudnya netralitas dan kemandirian Polri. Kedudukan anggota TNI dalam hukum di samping tunduk kepada hukum militer juga tunduk kepada kekuasaan peradilan umum kecuali pada saat peradilan umum tidak dapat berfungsi maka tunduk pada peradilan yang diatur dengan Undang-undang.

Mengingat anggota TNI dan Polri untuk sementara tidak menggunakan hak memilih dan dipilih maka diusulkan bahwa dalam pemilihan umum tahun 2004 keikutsertaan anggota TNI dan Polri dalam penentuan arah kebijakan nasional disalurkan melalui MPR.

Rantap tentang pemisahan TNI dan Polri serta Rantap tentang fungsi TNI dan fungsi Polri sangat penting untuk dibahas secara mendalam demi terlaksananya peningkatan profesionalisme, pulihnya citra baik TNI

[2694] *Ibid.*, hlm. 52.

> dan Polri serta terciptanya rasa aman dan tertib di masyarakat.[2695]

Dalam Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR Ke-5 (Lanjutan) yang berlangsung pada hari yang sama, F-PDU yang diwakili oleh Asnawi Latief mengemukakan pandangan fraksinya sebagai berikut.

> Selanjutnya mengenai pertahanan dan keamanan. Kami setuju sepenuhnya rumusan Pasal 30 Ayat (2) yang disiapkan oleh BP MPR. Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh TNI dan POLRI sebagai kekuatan pertama dan rakyat sebagai kekuatan pendukung. Hal ini menunjukkan manunggalnya tentara dan polisi dengan rakyat dalam usaha bela negara dan sebagai warga negara memiliki kewajiban dan hak-hak yang sama. Demikian juga pada rumusan-rumusan berikutnya.[2696]

Pembahasan mengenai pertahanan dan keamanan kemudian dilanjutkan ke Rapat Komisi A MPR ke-2 yang berlangsung tanggal 11 Agustus 2000, dengan Ketua rapat Jakob Tobing, dengan agenda Pengantar Musyawarah Fraksi (Pendapat Fraksi tentang Rancangan Perubahan Kedua UUD 1945). Pada Rapat tersebut ada satu fraksi yang menyampaikan pandangannya tentang draf yang dibuat mengenai Bab Pertahanan dan Keamanan, yaitu F-PPP. Melalui juru bicaranya, Lukman Hakim Saifuddin, fraksi ini menyampaikan pemandangannya sebagai berikut.

> ...berkaitan dengan Pasal 30 Ayat (2), Bab Pertahanan Keamanan. Di sini kami mengusulkan pada Pasal 30 Ayat (2) ini, usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai kekuatan pendukung.
>
> Kami mengusulkan penyempurnaan redaksional, yang juga membawa implikasi kepada makna subtansial. Dari rumusan awal yang disiapkan oleh Badan Pekerja ini, di sini dinyatakan bahwa usaha pertahanan dan keamanan

[2695] *Ibid*., hlm. 59.
[2696] *Ibid*., hlm. 65.

melalui Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta itu dilakukan oleh TNI. Mungkin kami perlu mengajak seluruh kita yang hadir di sini, apakah usaha pertahanan keamanan itu melalui Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta, itu dilaksanakan oleh TNI? Bukankah Pembukaan Undang-Undang Dasar kita menyatakan bahwa usaha seperti itu dilakukan oleh pemerintah negara, di mana TNI dan Kepolisian merupakan komponen utama dan rakyat merupakan komponen dasar.

Oleh karenanya, kami mengusulkan bahwa rumusan ini diperbaiki sehingga setelah kata rakyat semesta itu ditambah dengan kata pemerintah negara. Sehingga rumusan yang telah disempurnakan berbunyi:

"Usaha pertahanan dan keamanan Negara dilaksanakan melalui Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta oleh pemerintah negara, di mana Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai komponen utama dan rakyat sebagai komponen dasar."[2697]

Pada Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR ke-3 , 12 Agustus 2000, dengan agenda Pembahasan Materi Sidang Tahunan MPR sesuai dengan tugas komisi-komisi, Jakob Tobing selaku Ketua rapat membacakan hasil kesepakatan-kesepakatan yang telah dicapai, sebagai berikut.

Dari apa yang kita sudah sampaikan kemarin kepada pleno, penerapannya adalah bahwa ada bab-bab dalam halnya adalah bab mengenai Bab Bendera, Bahasa, Lambang Negara, dan Lagu Kebangsaan, itu bisa dianggap bukan hanya 100%, tetapi 100% bulat, begitu.

Kemudian yang kedua, adalah Bab Tentang Warga Negara dan Penduduk.

Dan yang ketiga adalah Bab Tentang Pertahanan dan Keamanan Negara.[2698]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengemukakan usulan agar mengubah redaksional bahasa Pasal 30 Ayat (2). Berikut pendapatnya.

Jadi melanjutkan pengantar musyawarah kami semalam pada Bab XII Pertahanan dan Keamanan Negara, Pasal

[2697] *Ibid.,* hlm. 114 - 115
[2698] *Ibid.,* hlm. 136

30 ini. Kami ingin mengusulkan sedikit perubahan redaksional khususnya pada Ayat (2). Jadi sesungguhnya dasar pemikiran usulan kami ini berangkat dari alinea 4 Pembukaan UUD, di mana di dalam alinea 4 Pembukaan tersebut dinyatakan:

"Bahwa kemudian daripada itu untuk membentuk Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia."

Jadi di sini kita mengetahui bahwa yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia itu adalah Pemerintah Negara Indonesia. Nah, atas dasar itu *lah* pada Ayat (2) ini kami mengusulkan perubahan yaitu:

"Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh pemerintah negara."

Jadi usaha pertahanan keamanan negara itu dilaksanakan melalui sistem Hankamrata oleh sistem negara, di mana TNI-Polri sebagai komponen utama dan rakyat sebagai komponen dasar. Jadi di sini kami ingin menegaskan bahwa TNI-Polri itu adalah komponen utamanya dan rakyat itu komponen dasar, bukan komponen pendukung, tapi dia merupakan komponen dasar. [2699]

Sementara itu, F-PG diwakili oleh Agun Gunandjar Sudarsa menyepakati rumusan perubahan judul Bab XII dari "Pertahanan Negara" menjadi "Pertahanan dan Keamanan Negara".

Menyangkut Bab XII dari judul pertama Pertahanan Negara dan telah ada rancangan dalam perubahan ini menjadi Pertahanan dan Keamanan Negara. F-PG dengan melihat rancangan yang telah dipersiapkan ini pada hakekatnya kami tetap menyepakati rumusan ini, karena beberapa prinsip dasar yang diharapkan tertuang menyangkut masalah pertahanan dan keamanan sesuai dengan tuntutan dan amanat reformasi, menurut F-PG ini sudah tertampung di sini.

Diantaranya yang pertama, menyangkut masalah pemisahan tugas TNI dan Polri, ini sudah ada di Pasal 30 dalam rancangan ini di Ayat (3). TNI yang terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, dan seterusnya, sebagai alat negara yang bertugas mempertahankan,

[2699] *Ibid*., hlm. 162.

melindungi dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. Lalu di Pasal 4 ini kita atur menyangkut masalah Kepolisian. Begitu pula argumentasi kami menyatakan bahwa menyangkut masalah pertahanan dan keamanan negara ini, kita menganut sistem atau doktrin yang disebut dengan sistem pertahanan dan keamanan terhadap semesta.

Oleh karena itu *lah* menyangkut masalah usulan yang disampaikan oleh rekan fraksi kami dari Fraksi Persatuan Pembangunan, menurut hemat kami ini justru mungkin akan bisa menimbulkan hal-hal yang lain, penafsiran-penafsiran yang berbeda di antara kita. Karena menurut hemat kami pada hakekatnya menyangkut masalah pertahanan keamanan ini adalah kewajiban dari seluruh unsur komponen bangsa dan memang rakyat sebagai kekuatan dasarnya, tetapi kalau ada rumusan pemerintahan negara ini bisa-bisa bias, bisa rancu, bisa multitafsir. Apakah ini yang dimaksud dengan birokrasi, sementara kita menghendaki TNI dan Polri sebagai kekuatan yang memang betul-betul handal, betul-betul profesional, betul-betul mampu melindungi, mengayomi rakyat, dan polisi juga di samping melindungi, dia mampu melakukan tugas-tugas penegakan hukum.

Dan untuk itu *lah* juga, tiap-tiap warga negara di sini sudah dijamin untuk ikut serta dalam usaha pembelaan negara, yang kesemuanya itu dalam Pasal 30A sudah dilengkapi susunan, kedudukan, dan seterusnya, termasuk hal-hal yang menyangkut masalah pertahanan keamanan ini diatur dengan UU. Jadi prinsip dan sekali lagi F-PG tetap menyepakati rumusan ini, namun demikian apabila mungkin fraksi lain sesuai dengan usulan-usulan yang di sampaikan itu, ya kita dalam pembahasannya kami setuju untuk dibicarakan pada tingkat lobi.[2700]

Hal senada juga diungkapkan oleh Soetjipto dari F-UG.

Jadi dari kami pada dasarnya semua rumusan bab, pasal, dan ayat yang telah disepakati secara bulat oleh semua fraksi dari dalam PAH I pada dasarnya kami bisa menerima, karena memang di sini sudah merupakan hal yang sangat baru dan ini juga melalui pembicaraan yang mendalam. Dan kepentingan-kepentingan lain sebenarnya sebagai

[2700] *Ibid*., hlm. 163–164.

contoh dulu yang kami mengusulkan adanya perubahan pimpinan TNI yang sebenarnya yang dulu Panglima TNI menjadi Kepala Staf Gabungan, itupun sudah diakomodir di pasal yang terakhir. Oleh karena itu fraksi kami sepakat bahwa rumusan ini kami tidak akan mengajukan perubahan apapun. [2701]

Sementara itu, F-PDU melalui Asnawi Latief mengungkapkan usulan sebagai berikut.

Saudara pimpinan, fraksi kami *committed* terhadap putusan badan pekerja seperti juga yang kami sampaikan maupun dalam pemandangan umum. Apa yang diusulkan Pasal 2 supaya ada penyempurnaan, Ayat (2) dari Pasal 30 ini sebetulnya sudah terjawab oleh Pasal 1, 3 dan 4, maaf, Ayat (1), (3) dan (4) yang menyangkut soal penduduk ataupun rakyat dalam rangka sistem Hankamrata ini *totally,* itu Ayat (2) ini *kan* operasionalnya jelas siapa yang melakukan TNI dan Polri.

Siapa itu TNI, dijelaskan di situ adalah alat negara, polisi itu alat negara di bidang masing-masing. Jadi oleh karena itu fraksi kami berpendapat Bab XII beserta judul Bab, Pasal 30 dengan beberapa perubahan Ayat (1), (2), (3) dan (4), begitu pula Pasal 30A mengenai susunan, dan kedudukan, dan seterusnya itu, cukup memadai untuk kita sahkan sebagai amendemen, mungkin ini tambahan bab amendemen dari perubahan Bab Pertahanan Negara menjadi Pertahanan dan Keamanan Negara. [2702]

Pembicara dari F-TNI/Polri, Suyanto SK, juga menyetujui mengenai rumusan Pasal 30. Berikut uraiannya.

Dari F-TNI pada dasarnya mempunyai sikap bahwa rumusan ini telah diterima. Kemudian yang kedua, F-TNI ingin menanggapi tentang perubahan yaitu tentara nasional oleh, dari olehnya tadi minta ditambahkan pemerintahan negara di mana dan seterusnya, termasuk komponen dasar tadi.

Saya ingin menyebutkan atau menyamakan persepsi, bahwa pada dasarnya substansi perubahan ini atau penyempurnaan ini, ini dilatar belakangi antara lain adalah ide atau gagasan pemisahan TNI dan Polri. Oleh karena itu pasal-pasalnya, ayat-ayatnya yang pertama itu adalah hak dan kewajiban sebagai warga negara, sama dengan yang

[2701] *Ibid*., hlm. 164.
[2702] *Ibid*.

lalu hanya bedanya di bidang, lalu bela negara sekarang hankam negara.

Yang kedua, ini kaitannya dengan sistem apa dan bagaimana komposisinya. Kalau kita bicara usaha tentunya bagaimana cara mencapai tujuan. Oleh karena itu, kalau usaha ini dikaitkan dengan oleh pemerintahan negara. ini sudah ada Pak. sebetulnya, pada pasal perubahan Pasal 10. Saya ulangi, pada perubahan Pasal 11 di mana Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Di bawahnya lagi, Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara. Itu kaitannya kalau kita mau mengkaitkan dengan pemeritahan negara.

Yang kedua, saya ulangi yang ketiga, bahwasannya tadi di katakan bahwa bagaimana kaitannya dengan Pembukaan Alinea ke 4. Jadi yang memang bertugas melindungi adalah pemerintah negara, tapi siapa? makanya kaitannya dengan kekuatan pada kekuasaan pemerintah negara, bahwa semuanya upaya nanti digunakan oleh Presiden. Ya ini kaitannya pak, sehingga dengan demikian tambahan pemerintahan negara seyogyanya tidak dimasukan.

Masalah komponen utama dan rakyat sebagai komponen dasar, saya kira karena ini kaitannya dengan hankam negara maka seyogyanya bukan komponen tetapi kekuatannya. Khusus untuk dasar yang mengubah dan istilah pendukung ini adalah kurang tepat karena di mana-mana nanti pada dasarnya yang paling depan, yang sebagai utamanya ini adalah angkatan..., kalau dulu Angkatan Bersenjata, kalau sekarang TNI dan Polri.[2703]

Sedangkan, F-PDIP melalui juru bicaranya Sukono mengemukakakn agar kata 'pertahanan' diubah menjadi 'pembelaan negara'.

Setelah mengamati perubahan yang telah dihasilkan oleh Pasal 1 dalam hal ini adalah kalimat yang berbunyi pada Pasal 30 Ayat (1): "Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara."

Kami masih ada satu interplasi lain bahwa pertahanan ini berkonotasi pada hal-hal yang bersifat fisik. Oleh karena itu kami usulkan kiranya akan lebih luas bilamana hal ini

[2703] *Ibid.,* hlm. 164 – 165.

kembali pada kalimat pembelaan negara.
Kami jelaskan di sini, karena bela negara ini tidak hanya dalam hal yang fisik tetapi mungkin di dalam pendidikan, ekonomi, dan lain sebagainya pun termasuk pertahanan atau pembelaan terhadap negara. Oleh karena itu agar pada Ayat (1) ini agar tidak menyempit dalam arti pertahanan maka kami usulkan untuk diubah menjadi usaha atau upaya untuk pembelaan negara.

Kemudian pada Ayat (2), di mana Ayat (2) ini berbunyi:
"Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta."

Itu sudah pas karena ketahanan, namun demikian oleh tentara nasional ini, saya sepakat sekali, bilamana ini dilakukan oleh negara dan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian RI sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai kekuatan pendukung.

Kemudian pada selanjutnya Pasal 30A, karena ini masih erat kaitannya dengan Pasal 30, kami berpendapat kiranya pasal ini tidak perlu ada pasal tersendiri tetapi cukup masuk pada Ayat (5) Pasal 30. [2704]

Kemudian, Nurdiati Akma yang mewakili F-Reformasi mengusulkan agar kata 'bertugas' diganti menjadi 'berfungsi'.

Kami pada dasarnya sangat menghargai apa yang telah dihasilkan oleh PAH I lebih kurang delapan bulan dan menghasilkan *draft* yang kita dapatkan ini. Jadi ini sudah sangat bagus dan sudah suatu usaha yang sangat maksimal sehingga bisa ter-*cover* apa yang kita harapkan di dalam masalah pertahanan dan keamanan negara. Cuma kalau memang masih boleh, kami hanya mengusulkan penggantian kalimat bertugas di Ayat (2) dan (3) ini tertulis:

"Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem.:

Maaf di Ayat (3):
"Tentara nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas." Kami mengusulkan kalimat bertugas diganti menjadi berfungsi, karena rasanya berfungsi itu lebih luas di dalam TNI/Polri juga berfungsi lebih tinggi dan penjabaran

[2704] *Ibid*., hlm. 165–166.

dari fungsi itu adalah dalam bentuk tugas-tugas maka dalam Ayat (3) dan (4), ada kata-kata bertugas, kiranya bisa diganti dengan berfungsi. Yang lainnya adalah sangat bagus, kami mengucapkan sangat salut pada panitia yang telah bekerja keras.[2705]

Usulan dari Sukono maupun Nurdiati Akma mendapat tanggapan dari Gregorius Seto Harianto yang mewakili F-PDKB.

Saya ingin menyatakan bahwa saya kira rumusan Ayat (2) dan Ayat (3) ini sudah baik, sehingga ini dipertahankan dalam satu argumentasi bahwa, memang di dalam Pembukaan membentuk pemerintahan negara yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah. Pengertian melindungi di sana tentu lebih bersifat luas daripada sekedar pertahanan dan keamanan negara.

Sedangkan dalam Bab ini Pertahanan dan Keamanan Negara, memang dimaksudkan pertahanan dan keamanan negara dalam pengertian fisik, karena itu dan di sini mengandung bersifat imperatif bahwa Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta itu dilaksanakan oleh Tentara Nasional, kemudian peranannya sebagai kekuatan utama, rakyat peranannya sebagai kekuatan pendukung. Sedangkan dalam Undang-undang 20/1982 tentang HANKAMNEG itu memang SISHANKAMRATA komponen tapi yang dimaksud di sini bukan menjelaskan komponen tapi menjelaskan peranan. Demikian pula untuk Ayat (3) bertugas tadi Bu Nur mengatakan berfungsi, kalau berfungsi itu lebih pasif, padahal undang-undang dasar ingin memerintahkan bahwa tentara harus bertugas mempertahankan, bukan hanya berfungsi yang sifatnya lebih pasif.[2706]

Kemudian, F-PPP melalui TG. H. Baihaqi mengusulkan perubahan redaksional bahasa dalam penulisan Bab XII.

Saya pun singkat saja hanya melihat dari segi bahasa dan itu, seperti tadi dalam Bab X Warga Negara dan Penduduk, tapi di Ayat (1) dimulai dengan yang menjadi. Kenapa tidak dimulai dengan warga negara. Pasal 2 betul penduduk, warga negara dan penduduk. Seharusnya Pasal 1 dimulai dengan warga negara, Pasal 2 dimulai dengan penduduk. Saya kaitkan dengan ini.

[2705] *Ibid.*, hlm. 166.
[2706] *Ibid.*, hlm. 167.

Yang kedua Bab XIV begini Pasal nomor 1, saya sudah cocok seperti teman-teman tadi ini, bagus. Nomor 1 tiap-tiap warga negara berhak dan seterusnya. Yang kedua berbunyi usaha. Kenapa tidak dicocokan saja dengan judul Bab Pertahanan dan Keamanan Negara, lebih baik dimulai Pertahanan dan Keamanan Negara dilaksanakan. Itu segi bahasa saja, lain sebetulnya saya cocok betul dengan apa ini.

Ini lebih bagus, supaya lebih cocok dengan Bab XII Pertahanan dan Keamanan Negara. Jadi yang kedua pertahanan dan keamanan negara itu dilaksanakan, bukan usaha dilaksanakan. Tapi pertahanan dan keamanan itu.[2707]

Usulan dari TG. H. Baihaqi mendapat tanggapan Haryanto taslam dari F-PDIP.

Saya juga ingin *to the point* yang sudah disampaikan oleh Pak Baihaqi, sebetulnya kata usaha itu kurang perlu, tapi *toh* kalau masih dianggap perlu saya usulkan jangan usaha, karena konotasinya bisnis. Jadi upayalah...tapi lebih bagus kalau kata itu tidak dipakai sama sekali. Langsung saja pertahanan dan keamanan.

Kemudian adalah Ayat (3), di sana menjelaskan siapa TNI itu, yaitu TNI terdiri dari Angkatan Laut, Udara, dan Darat. Mengingat bahwa pasal demi pasal UUD ini juga mempunyai kaitan dengan pasal-pasal yang lain maka kalau seandainya Ayat (3) ini kita terima atau disetujui, ini sedikit agak janggal kaitannya dengan Pasal 10 yang tadi disebut dari rekan TNI tadi. Bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi Angkatan Darat, Laut, dan Udara, di sana *nggak* menyebut TNI. Agak janggal jadinya.

Mestinya Ayat (10) kalau itu diterima 10-nya jadi harus disempurnakan juga. Jadi Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas TNI, mestinya begitu. Oleh karena Pasal 10 itu memang tidak berubah dan yang ditawarkan di sini perubahannya adalah Pasal 30 maka saya kira rumusan dari Ayat (3) ini perlu disesuaikan lagi. Supaya tidak ada suasana yang agak janggal dengan Pasal 10 nya tadi. Kami terus terang rumusannya yang terbaik kami belum tahu. [2708]

Abdullah Ali dari F-Reformasi kemudian memberikan

[2707] *Ibid*.
[2708] *Ibid*., hlm. 168.

usulan sebagai berikut.

> Bapak-Bapak, Ibu-Ibu yang saya muliakan. Pasal 30 ini semuanya saya pikir adalah sangat menggembirakan. Karena memang selama ini kita ingin memisahkan tugas-tugas dan kewajiban, dan wewenang daripada angkatan-angkatan bersenjata kita yaitu TNI dan Polri.
> Hanya saya ada melihat di sini di Ayat (2). Ayat (2) di sini mengatakan:
> "Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai kekuatan pendukung."
>
> Sedangkan sebenarnya di sini, di Ayat (3) telah dikatakan: "Tentara Nasional Indonesia terdiri dari Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi dan memelihara keutuhan, dan kedaulatan negara."
>
> Ini adalah definisinya yang sudah jelas sekali.
>
> Yang kedua, Kepolisian negara yang nomor empat Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakan hukum. Inipun menurut hemat saya, ini adalah sangat definitif sekali, tapi di dalam Ayat (2) ini sepertinya terjadi suatu silogisme yang kurang, ini hanyalah urusan logika saja.
>
> Jadi oleh karenanya menurut hemat saya, kalu mungkin usaha mempertahankan dan mengamankan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan negara oleh Tentara Nasional Indonesia, dan usaha mengamankan dan menertibkan masyarakat oleh Polisi Negara Republik Indonesia. Dalam menjalankan wewenangnya masing-masing TNI dan Polri adalah kekuatan utama dan rakyat sebagai kekuatan pendukung. Saya pikir begitu Pak.[2709]

Sementara itu, Muchlis Ibrahim dari F-PG menyampaikan usulan yang disampaikan oleh F-Reformasi.

> Prinsip dari seluruh Bab XII Pertahanan dan Keamanan Negara Pasal 30 kami setuju. Kecuali ada beberapa amendemen yang disampaikan oleh Fraksi Reformasi tadi

[2709] *Ibid.,* hlm. 168 – 169.

> mengenai bertugas diganti dengan berfungsi, kami kurang sependapat karena berfungsi itu semata-mata karena jabatan. Tapi kalau bertugas, menurut pengertian bahasa, di samping karena kedudukannya sebagai alat negara, juga satu keharusan yang dilandasi oleh hukum, dalam hal ini undang-undang untuk melakukan tugas.[2710]

Di akhir rapat, Ketua Rapat Jakob tobing menyimpulkan hasil diskusi sebagai berikut.

> Berdasarkan pembicaraan-pembicaraan tersebut, ada beberapa hal yang kami ingin tawarkan kepada pleno ini. Pada dasarnya substansi yang ada pada Bab XII ini, itu dapat diterima. Ada beberapa hal yang mungkin perlu kita klarifikasikan, apakah pada kesempatan ini atau pada lobi nanti kita lihat.
>
> Pertama adalah mengenai apakah pemerintah negara, yang menjadi pelaksana dari pada pertahanan negara dan itu dinyatakan tadi adalah terkait dengan Pasal 10. Sedangkan negara yang membela negara, tentunya negara harus menugaskan aparatnya dan rakyat. Di sini justru bukan karena fungsinya, tetapi justru karena tekad dan kejuangannya, begitu rakyatlah kekuatannya dasarnya. Soal nama TNI Pak. Mungkin ini jangan dilihat terkontradiksi dengan Pasal 10 tetapi mengalir, supaya dia dapat dilihat dalam satu kesatuan Tentara Nasional Indonesia. Jadi nama daripada yang di Pasal 10 itu adalah TNI.
>
> Mengenai Pasal 30A untuk masuk menjadi Ayat (5), saya rasa itu bisa dirundingkan, jadi tidak masalah dan malah menjadikannya satu kesatuan lebih solid.[2711]

Pembahasan mengenai Bab XII mengenai Pertahanan dan Keamanan Negara masih terus berlanjut dalam Rapat Lobi Komisi A ST MPR pada 13 Agustus 2000 yang dipimpin oleh Ketua PAH I Jakob Tobing. Dalam pembukaan rapat, Jakob mengemukakan mengenai rumusan Pasal 30 sebagai berikut.

> Ambil yang Hankam Pasal 30. Namanya juga usaha. Satu lagi. Naik terus ambil ke tengah, ke kiri saja, ke kiri. Bukan ke kanan, bisa dibesarkan. Ambil yang perubahannya saja yang di tengah, yang tengah, yang tengah, yang tengah, ya.
>
> *Nah,* jadi tuh udah kita lihat ya, Ayat (1) saya secara

[2710] *Ibid*., hlm. 169.
[2711] *Ibid*., hlm. 168 – 169.

teknis saja dulu. Ayat (1) sana ada usul pertahanan dan keamanan negara dikembalikan jadi kata bela negara. Tapi nanti urutannya ke bawah jadi agak sulit.
Kemudian yang kedua, usaha pertahanan dan keamanan negara, usahanya dihilangkan. Jadi pertahanan dan keamanan negara, itu usaha itu bisa ya. Jadi "P" nya besar. Ya pengusaha pertahanan, Asper dia. Dilaksanakan melalui sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta oleh, *nah* itu ada yang mengusulkan oleh pemerintah negara, atau oleh negara itu ya, dan selanjutnya, dan selanjutnya. Saya rasa tadi kelihatannya sudah bisa, karena dikaitkan dengan Pasal 10, bisa seperti ini tapi saya tentu silakan kembali, terutama yang punya usul Pak Lukman ya.[2712]

F-PPP melalui Lukman Hakim Saifuddin mengusulkan untuk menyisipkan kata 'pemerintah negara'.

Ya, jadi kami bertolak dari Alinea keempat yang di situ dinyatakan bahwa; untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, itu menjadi kewajiban pemerintah negara Indonesia. Jadi pemerintah negara Indonesia lah yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.

Nah, oleh karenanya berkaitan dengan Ayat (2) ini, kalau usaha pertahanan dan keamanan melalui Sistem Hankamrata itu kemudian langsung dilakukan oleh TNI, di sini kami khawatir seakan-akan pemerintah negara itu menjadi hilang di situ maknanya. Jadi langsung bahwa pertahanan dan keamanan itu dilakukan, dilaksanakan oleh TNI.

Padahal Alinea keempat itu jelas mengatakan itu adalah pemerintah negara, itu. Sehingga kami mengusulkan sisipan kata pemerintah negara itu. Di mana TNI sebagai komponen atau kekuatan utamanya, dan rakyat sebagai komponen atau kekuatan dasarnya *gitu*. Jadi itu. Kami khawatir tafsiran kalau ini tidak ada kata pemerintah negara, seakan-akan kemudian seluruhnya ini menjadi tanggung jawab TNI.

Padahal Pasal 10 jelas mengatakan bahwa:

"Presiden itu memegang kekuasaan tertinggi. Presiden itu dengan DPR itu menyatakan perang, menyatakan damai."

Jadi di situ ada makna. Jadi tidak langsung TNI yang melaksanakan tapi yang melaksanakan pemerintah

[2712] *Ibid*., hlm. 284.

negara, di mana TNI itu sebagai kekuatan atau komponen utamanya, dan rakyat sebagai komponen atau kekuatan dasarnya, itu. Begitu.[2713]

Sementara itu, Taufiequrochman Ruki mewakili F-TNI/ Polri menyampaikan pendapat sebagai berikut.

> Memang menarik sekali nih, tapi begini Bapak-Bapak sekalian. Dalam Alinea keempat memang dikatakan di situ melindungi. Pengertian melindungi di sini luas sekali cakupannya. Tidak cuma sekedar di sini adalah pertahanan dan keamanan dalam konteks *to protect*. Saya mungkin salah, dalam hal mengadop ini salah. Kalau seekor singa melindungi anak-anaknya, dia punya kewajiban buat menjaga si anak itu dari serangan binatang lain, membesarkan, memberi makan, menjilat dan segala macam. Itu dilaksanakan dalam rangka melindungi. Tetapi bab ini, itu sudah menukik kepada urusan-urusan pertahanan dan keamanan, di mana sudah ada pembagian peran yang jelas dari organ-organ negara, yaitu Pertahanan dan Keamanan. Bagaimana dengan pemerintah? Dia tidak perlu khawatir karena Pasal 10 yang menyatakan bahwa:
>
> 'Presiden memegang kekuasaan tertinggi",
>
> Berarti pada hakikatnya Presiden inilah yang bertanggung jawab terhadap pertahanan dan keamanan. Di sini kaitan pemerintah.
>
> Jadi saya kira ini sistemnya sudah pas begitu. Oleh karena itu betul memang melindungi bukan cuma tugas TNI, tapi *coverage* dari upaya kata-kata melindungi itu jauh lebih luas daripada upaya-upaya pertahanan itu sendiri. Demikian pendapat kami pimpinan. [2714]

Kemudian, Soedijarto dari F-UG menyampaikan pendapat sebagai berikut.

> Singkat saja. Apakah Pak Lukman setelah ada Ayat (3) yang mengatakan TNI adalah alat negara, itu tidak lalu membawa konsekuensi bahwa yang di sini ini TNI itu alatnya pemerintah negara bukan...yang maksud saya apa itu tidak dapat teratasi dengan adanya *statement* Ayat (3) dan Ayat (4) itu Pak. Itu aja.[2715]

Sedangkan, F-PDKB melalui Gregorius Seto Harianto

[2713] *Ibid*., hlm. 285.
[2714] *Ibid*., hlm. 286.
[2715] *Ibid*.,

menyetujui usulan yang dicetuskan oleh Taufiequrochman Ruki.

> Saya kira saya seratus persen setuju dengan penjelasan Pak Ruki tadi. Hanya saya juga memahami kekhawatiran dari Pak Lukman, karena itu sebetulnya ada dua substansi. Pemerintah negara yang dibentuk itu dia bertanggung jawab, tetapi bertanggung jawab untuk melindungi dan sebagainya, tetapi dalam bab ini dan pasal dan ayat ini mau menunjukkan siapa yang melaksanakan.
>
> Jadi kalau memang dikehendaki memang harus ada dua substansi, pemerintah bertanggung jawab dilaksanakan melalui TNI dan seterusnya. Tetapi saya kira itu tidak perlu dilakukan, kita kan langsung menukik saja kepada bahwa pertanggungjawaban itu ada pada pemerintah. Saya kira sudah cukup jelas. [2716]

Selain itu, F-PBB melalui juru bicaranya Zubair Bakry mengungkapkan hal berikut.

> Mencermati Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan ini, pada prinsipnya kami setuju. Adapun kekhawatiran makna dari kata-kata saya lihat ini saling melengkapi. Karena poin satu, poin dua, di mana Angkatan Udara itu mempertahankan. Sementara untuk Kepolisian di sini bertugas melindungi. Jadi ini saling *cover* di antaranya. Hanya kami menghendaki dihubungkan dengan Pasal 10 nantinya sebelum dibicarakan. Di mana Pasal 10 Presiden supaya ditambahkan Presiden ditambah kalimat sebagai kepala negara memegang kekuasaan tertinggi, atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara. Jadi ada kata kepala negara, Presiden sebagai, itu dikaitkan dengan untuk lebih pas daripada pengertian itu.[2717]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengulang kembali usulannya.

> Ya. Jadi memang kami bisa...jadi kekhawatiran-kekhawatiran yang tadi mendasari usulan kami itu setelah bebarapa fraksi menyampaikan. Itu kami ingin mencari kompromi paling tidak nanti kalaupun rumusan ini, karena sebagian besar fraksi tidak ingin mengubahnya. Kami ingin nanti Pimpinan dalam pleno Komisi A bisa menjelaskan bahwa substansi pada Ayat (2) itu hakikatnya adalah mengatur pada tataran pelaksanaan level operasional pelaksanaan

[2716] *Ibid*., hlm. 287.
[2717] *Ibid.,* hlm. 287

dari upaya pertahanan dan keamanan melalui Sistem Hankamrata ini.

Tapi tanggung jawab itu tetap mengacu kepada Alinea Keempat. Bahwa pemerintah negara lah yang secara keseluruhan bertanggung jawab melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia itu. Sehingga berkaitan juga dengan Pasal 10. Sehingga kemudian karena ini perlu dicatat dalam persidangan kita. Sehingga di kemudian hari tidak menimbulkan tafsiran yang seakan-akan hanya TNI saja. Sehingga pemerintah negara bisa lepas tangan atau dan lain sebagainya. Itu saja yang ingin kami tegaskan. Demikian.[2718]

Ketua Rapat Jakob Tobing menyimpulkan hasil diskusi sebagai berikut.

Jadi saya rasa sudah selesai ya. Nanti akan kami sampaikan hal itu, bahwa ini suatu dari *derivasi* dan konsekuensi logis daripada pesan-pesan pembukaan undang-undang dasar, khususnya Alinea Keempat. Ada yang memprotes penggunaan kata alinea ya, karena alinea itu artinya ruang kosong. Ya *oke* lah kita pakai bahasa populernya Alinea keempat dan ada hubungannya juga sekaligus dengan Pasal 10. Jadi dengan demikian saya rasa ini sudah selesai secara substansi, hanya satu lagi yang tadi juga kita tidak keberatan Pasal 30A jadi Ayat (5) saja *gitu* ya. Sebentar ya.[2719]

Dalam rapat tersebut, dihadirkan pula Ahli Bahasa yang menanggapi usulan perubahan kata yang disampaikan peserta rapat. Menanggapi usulan dari F-PPP yang diwakili Zubair Bakry, Ahli Bahasa mengungkapkan hal sebagai berikut.

Fungsi itu berkedudukan atau bertugas...yang kedua maknanya berguna. Jadi ada orang yang berfungsi sebagai guru tetapi mungkin dia tidak bertugas menjadi guru. Lalu bertugas, menjalankan tugas, mempunyai tugas, itu saya kira kata bertugas itu lebih kepada *action*nya, lebih pada bekerjanya. Saya kira tidak jauh berbeda dengan keterangan Pak...ya.[2720]

Sementara itu, Zain badjeber melalui F-PPP menyampaikan usulan sebagai berikut.

Walaupun tidak ada kaitan langsung dengan apa yang

[2718] *Ibid*., hlm. 288.
[2719] *Ibid*.,
[2720] *Ibid*., hlm. 289.

dirumuskan di Komisi B, cuma untuk masyarakat nanti melihat, ya mestinya Tap itu tunduk ke undang-undang dasar. Itu di dalam Rantap Kepolisian di sana disebutkan begini; Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan unsur aparatur negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakan hukum serta memberikan pelayanan kepada masyarakat. Yang di sini lebih panjang daripada penerapannnya. Ini tidak... walaupun kita katakan bahwa ya kami Komisi A, sana Komisi B, tapi produk ini kan produk MPR.[2721]

Usulan Zain Badjeber pun, disetujui oleh Ketua rapat.

Ok. Jadi mengenai soal ini sendiri *ok* ya. *Nah* mengenai Pasal 30A dijadikan Ayat (5) saya pikir tidak ada masalah, malah kelihatan satu kesatuannya ya. *Nah* mengenai hal yang disampaikan oleh Pak Zain. Begini pak, ada rapat lobi informal antara pimpinan PAH I, PAH II, dan pimpinan fraksi-fraksi. Jadi sudah disepakati bahwa istilah aparatur kepolisian negara itu diganti dengan alat negara, sudah disetujui. Masalahnya tolong diingatkan dengan jalur kita masing-masing jangan nanti kelupaaan *gitu* aja, begitu.[2722]

Sedangkan, Taufiequrochman Ruki dari F-TNI/Polri mengusulkan hal berikut.

Itu di Ayat (1) juga ada itu. Mengalir sebenarnya kata usaha itu, mengalir dari Ayat (1):

"Tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara."

Nah, kemudian Ayat ke-(2) menunjuk usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan menjadi itu. Konsisten sebenarnya, kalau dihilangkan satu, berarti tentaranya *nggak* boleh bisnis ,yang boleh cuma rakyatnya saja, *gitu*.[2723]

Dalam rapat Paripurna Ke-7 dengan agenda Laporan Majelis Komisi-Komisi, Ketua PAH I Jakob Tobing menyampaikan rancangan Pasal 30 hasil pembahasan Komisi A sebagai berikut.

Bab XII. Pertahanan dan Keamanana Negara.

Pasal 30 Ayat (1):

"Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam

[2721] *Ibid.*,
[2722] *Ibid.*,
[2723] *Ibid.*, hlm. 290.

usaha pertahanan dan keamanan negara."

Ayat (2):
"Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta, oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara RI sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai kekuatan pendukung."

Ayat (3):
"Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara."

Ayat (4):
"Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum."

Ayat (5):
"Susunan dan kedudukkan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang."[2724]

Dalam pendapat akhir fraksi-fraksi MPR terhadap Hasil Komisi Majelis yang disampaikan pada Rapat Paripurna Ke-8 ST MPR, beberapa fraksi menyampaikan pandangannya. F-PDKB yang diwakili oleh Gregorius Seto Harianto menyampaikan hal sebagai berikut.

Bab-bab yang telah disepakati dan diterima dalam sidang Komisi A tersebut adalah:

Petama, Bab VI tentang Pemerintahan Daerah.

Kedua, Bab VII tentang DPR.

Ketiga, Bab IXA tentang Wilayah Negara.

Keempat, Bab X tentang Warganegara dan Penduduk.

Kelima, Bab XA tentang Hak Asasi Manusia.

Keenam, Bab XII tentang Pertahanan Keamanan Negara.

[2724] *Ibid*., hlm. 640.

Ketujuh, Bab XV tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan.

.....[2725]

F-KKI melalui FX Soemitro menyetujui pasal-pasal yang disepakati secara utuh untuk disahkan dalam Perubahan Keempat.

> Terhadap pasal-pasal atau hal-hal yang telah disepakati secara utuh, F-KKI menyetujui untuk disahkan sebagai amandemen kedua batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Adapun hal-hal yang telah disepakati secara utuh di Komisi A adalah:
>
> Bab tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan.
>
> Bab tentang Warga Negara dan Penduduk.
> Bab tentang Pertahanan dan Keamanan.
>
> .....[2726]

Sementara itu, Hendy Tjaswadi dari F-TNI/Polri menympaikan pandangan sebagai berikut.

> Dalam hal ini, penegasan fungsi dan tugas TNI/Polri yang terpisah akan dapat memberikan ketegasan tentang kewenangan masing-masing dalam penyelenggaraan negara. Terhadap bab dan pasal mengenai wilayah negara, bahwa wilayah negara merupakan salah satu unsur negara di samping unsur lainnya yaitu pemerintah negara dan rakyat yang sudah tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan wilayah negara belum tercantum sehingga perlu dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Rumusan telah memuat satu kesatuan yang utuh yang terdiri dari wilayah darat, laut dan udara serta seluruh potensi yang terkandung di dalamnya. Bagi TNI/Polri sebagai penjaga kedaulatan wilayah tentu ini merupakan kepastian hukum tentang wilayah negara. Fraksi TNI/Polri sependapat dengan perlunya kebutuhan mencantumkan mengenai wilayah negara dalam Undang-Undang Dasar untuk memberi kepastian hukum. Hendaknya formulasi yang memadai kepentingan tersebut tidak berakibat membatasi kepentingan nasional dan tidak bertentangan dengan kaidah terkait yang berlaku umum.[2727]

Sedangkan, F-PPP yang diwakili oleh Lukman Hakim

[2725] *Ibid*., hlm. 662.
[2726] *Ibid*., hlm. 665.
[2727] *Ibid*., hlm. 671.

Saifuddin menyampaikan rumusan mengenai Pasal 30 berkaitan dengan Alinea Ke-4 Pembukaan UUD 1945.

> Alinea IV Undang-Undang Dasar 1945 antara lain menyatakan: "kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial serta seterusnya".
>
> Kalimat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut jelas menunjukan salah satu fungsi pemerintah negara adalah menyelenggarakan usaha pertahanan dan keamanan negara melalui sistem keamanan dan pertahanan rakyat semesta dengan rakyat sebagai kekuatan dasar dan TNI serta Polri sebagai kekuatan utama. Sehubungan dengan ini, Fraksi PPP meminta perhatian Majelis terhadap rumusan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 Bab 12 Pasal 30 yang berjudul Pertahanan dan Keamanan Negara. Pasal 30 Ayat (1) nya berbunyi:
>
> "Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara".
>
> Anehnya rumusan Ayat (2) justru berbunyi: "Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh TNI dan Polri dan sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai kekuatan pendukung".
>
> Rumusan ini telah mengalihkan fungsi pertahanan dan keamanan negara dari pemerintah negara kepada TNI dan Polri. Ini sama dengan rumusan analog usaha penyelenggaraan sistem pendidikan nasional dilaksanakan oleh guru dan dosen sebagai kekuatan utama dan murid sebagai kekuatan pendukung. Seharusnya usaha pertahanan dan keamanan negara melalui sistem pertahanan rakyat semesta dilaksanakan oleh pemerintah, negara. Di mana TNI dan Polri sebagai komponen utama dan rakyat sebagai komponen dasar. Oleh karenanya catatan Fraksi PPP dalam sidang Komisi A menyangkut hal ini dapat menjadi catatan sendiri. Fraksi PPP berpendapat tugas TNI/Polri yang utama dan satu-satunya adalah sebagai alat pertahanan dan keamanan negara. Dalam hal ini Fraksi PPP mengaris bawahi dokrin Panglima Besar Jenderal Sudirman bahwa

> politik tentara adalah politik negara. Tentara tidak boleh berdiri di atas dan berhadap-hadapan dengan rakyat. Tentara sebagai satu-satunya milik nasional yang harus tetap utuh.[2728]

Ishak Pamumbu Lambe dari F-UG mengungkapkan pandangan fraksinya mengenai 12 bab dari 21 bab yang sudah disepakati dalam Pleno Komisi A.

> Tapi memang, kami pun mengatakan bahwa karena masih adanya perbedaan-perbedaan sudut pandang fraksi-fraksi maka hasil kerja komisi A tidak sebagaimana yang direncanakan. Dari 21 bab yang disiapkan oleh Panitia Ad Hoc I, Badan Pekerja Sekretariat Jenderal MPR RI ternyata baru 12 bab yang dibahas.

Dari 12 bab itu, baru tujuh bab yang disahkan dalam Pleno Komisi A, Yaitu:

1. Bab VI Pemerintahan Daerah.
2. Bab VII Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Bab IXA Wilayah Negara.
4. Bab X Warga Negara dan Penduduk.
5. Bab XA Hak Asasi Manusia.
6. Bab XII Pertahanan dan Keamanan Negara.
7. Bab XV Bendera, Bahasa dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan.[2729]

Bab tentang Pertahanan dan Keamanan, kemudian disahkan dalam Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR, tanggal 18 Agustus 2000, sebagai hasil Perubahan Kedua UUD 1945.

C. Hasil Pada Perubahan Kedua

Dengan disahkannya Bab Pertahanan dan Keamanan Negara menjadi bagian Perubahan Kedua UUD 1945, maka judul bab dan materi sebelumnya juga berubah. Berikut ini merupakan persandingan Bab Pertahahan dan Keamanan sebelum dan sesudah Perubahan Kedua UUD 1945.

[2728] *Ibid.*, hlm. 686 – 687.
[2729] *Ibid.*, hlm. 688 – 689.

Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
BAB XII **PERTAHANAN NEGARA** **Pasal 30** (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara. (2) Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dengan undang-undang.	**BAB XII** **PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA** **Pasal 30** (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian

	Negara Indonesia Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga kemanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia , hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.

BAB VII
PENUTUP

Pengalaman negara kita selama pemerintahan di bawah Presiden Soekarno terutama setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 dan dalam pemerintahan Presiden Soeharto (1966-1998) ternyata menjurus pada pemerintahan otoritarian. Hal tersebut menurut Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., MCL., membuat penyelenggaraan negara yang terbalik dari asas kedaulatan rakyat dan asas-asas negara berdasar hukum, selama kurun waktu tersebut, pemerintahan dijalankan atas dasar kekuasaan belaka.

Oleh karena itu, hasil perubahan UUD 1945 harus dapat mencegah berlangsungnya kecenderungan otoritarian tersebut, untuk lebih mengukuhkan dan menjamin pelaksanaan demokrasi, negara berdasar hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 setelah perubahan, menjadi sarana mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Lebih lanjut, menurutnya pula, perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan sangat banyak dan mencakup lingkup yang luas. Perubahahan tersebut dikategorikannya menjadi tujuh kategori. Antaranya, bahwa perubahan terhadap isi (substansi) ketentuan yang ada. Misalnya perubahan wewenang Presiden membuat undang-undang menjadi sekadar wewenang mengajukan rancangan undang-undang. Karena wewenang membentuk undang-undang menjadi wewenang DPR.

Menurut pembahasan di MPR bahwa ketentuan dalam Pasal 5 Ayat (1) yang dipindahkan menjadi Pasal 20 Ayat (1) jika dikaitkan dengan ketentuan pada Ayat (2) Pasal 20 tersebut, telah memberi ruang kepada Presiden untuk bersama dengan DPR dalam pembahasan dan pemberian persetujuan suatu

rancangan undang-undang. Praktek ketatanegaraan selama ini, sejak sebelum Perubahan UUD 1945 di mana suatu rancangan undang-undang selalu dibahas bersama di DPR dengan Presiden yaitu dengan menteri terkait yang ditugaskan Presiden, setelah selesai pembahasan bersama diputuskan dalam rapat paripurna DPR sekaligus pemberian persetujuan Presiden oleh menteri yang ditunjuknya. Praktek ketatanegaraan yang kemudian diangkat ke dalam Pasak 20 Ayat (2) setelah Perubahan UUD 1945. Demikian pulnya halnya dengan ketentuan dalam Pasal 20 Ayat (5) yang diputuskan dalam perubahan kedua, merupakan pengalaman ketatanegaraan kita baik dalam orde baru maupun era reformasi ini.

Penghapusan Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung dan memindahkan Pasal 16 ke dalam Bab III – Kekuasaan Pemerintahan Negara membuat lembaga negara DPA digantikan dengan lembaga pemerintahan yang berada di bawah Presiden. Pasal 16 tidak memberi nama (nomenklatur) terhadap dewan pertimbangan yang akan dibentuk. Nama itu diserahkan pada undang-undang yang akan mengatur. Hanya saja ada kehendak bahwa dewan tersebut merupakan kumpulan penasihat Presiden sehingga badan-badan lain yang dibentuk Presiden untuk memberi masukkan, pertimbangan, dan sebagainya supaya dihapuskan menjadi satu di lembaga pemerintahan ini, sifatnya internal, tidak seperti DPA termasuk dalam tindak tanduk keluar anggota yang diangkat Presiden tersebut.

Perubahan UUD 1945 merupakan hasil besar lainnya dari reformasi tahun 1998. Perubahan yang dimulai dalam Sidang Umum MPR-RI (SU MPR-RI) Tahun 1999 oleh MPR-Ri hasil pemilihan umum tahun 1999 telah berlangsung empat tahapan perubahan yang melahirkan putusan Perubahan Pertama UUD 1945 melalui SU MPR-RI tersebut disusul oleh tiga tahapan lanjutan yang dilakukan pada Sidang Tahunan MPR-RI (ST MPR-RI) setiap tahun sejak tahun 2000 dan berakhir tahun 2002. Perubahan yang dilakukan sangat banyak dan mencakup luas. Di antaranya perubahan terhdap isi/substansi ketentuan yang sudah ada. Memang tidak ada perubahan pada dari

kewenangan Presiden seperti yang diatur dalam Pasal 4 UUD 1945 yaitu Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Hal tersebut diartikan bahwa kekuasaan Presiden bukan tidak terbatas, tetapi diatur dalam berbagai ketentuan UUD ini.

Nilai Pasal 5 sampai dengan Pasal 18 sesungguhnya berada dalam kekuasaan Presiden. Pemerintahan daerah kekuasaan Presiden dalam urusan pemerintahan sebagian besar telah diserahkan kepada daerah provinsi dan kabupaten/ kota sebagai wujud desentralisasi berupa otonomi dan tugas pembantuan. Kekuasaan Presiden yang lain dapat ditemukan pula dalam Pasal 23 di bidang keuangan, Pasal 24 A dan Pasal 24 C dalam menetapkan kepangkatan hakim agung, hakim konstitusi, walaupun hanya bersifat administratif. Kekuasaan teringgi Presiden dalam Pasal 10 atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara tidak lepas dari ketentuan Pasal 30 di bidang pertahanan dan keamanan negara, masalah pendidikan dan kebudayaan dalam Pasal 31 dan 31 masalah perekonomian nasional dengan kesejahteraan sosial dalam Pasal 33 dan Pasal 34 merupakan masalah yang menjadikan kewenangan Presiden dalam pelaksanaan.

Dalam menyusun kementerian negara yang akan membantu Presiden sebagaiamana diatur dalam Pasal 17 sudah lebih dibatasi dengan pengaturannya dalam undang-undang. Ada tiga menteri yang langung disebut dalam UUD apabila Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan berhalangan tetap akan menjadi pelaksanaan tugas paling tidak 30 hari sebelum MPR memilihn penggantinya, menteri luar negeri, menteri dalam negeri, dan menteri pertahanan (Pasal 8), penghapusan Bab IV Dewan Pertimbangan Agung secara secara tegas memasukkan Pasal 16 ke Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara dimana Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan. Jika DPA sebagai suatu suatu lembaga negara dihapus digantikan lembaga pemerintahan yang lebih bersifat internal.

Kekuasaan Presiden yang bersentuhan dengan kekuasaan yudikatif, seperti halnya memberi grasi dan rehabilitasi, memberi amnesti dan abilisi, akan diberikan dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dan DPR (Pasal 14 UUD 1945). Pemberian grasi dan rehabilitasi yang lebih pada masalah hukum sehingga pertimbangannya diminta dari Mahkamah Agung. Sebaliknya amnesti dan abolisi cenderung pada masalah politis sehingga pertimbangannya dimintakan dari DPR. Pemberian pertimbangan jelas berbeda bobotnya dengan pemberian persetujuan. Di DPR pemberian persetujuan dan pemberian pertimbangan dibedakan mekanisme pengambilan keputusannya di lembaga negara tersebut.

Di samping hal-hal di atas berbagai kekuasaan lainnya yang diberikan UUD 1945 kepada Presiden, ditentukan dengan persetujuan DPR, seperti halnya menyatakan perang (Pasal 11 Ayat (1) UUD 1945). Ada pula cukup dengan pertimbangan DPR, seperti menyangkut duta dan mengangkat duta negara lain (Pasal 13 UUD 1945) . juga di antaranya ada yang diperintahkan untuk diatur dengan undang-undang. Artinya perlu dijabarkan lebih lanjut dengan persetujuan bersama DPR dan Presiden, antara lain mengenai perjanjian internasional (Pasal 11 Ayat (3) UUD 1945), berkenaan dengan menyatakan keadaan bahaya dan akibat keadaan bahaya dimaksud (Pasal 12 UUD 1945), pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatran semua itu dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

H. Aa. 1950. *Undang-Undang Negara Republik Indonesia*. Djilid I. Djakarta-Bandung: Neijenhuis & Co. N. V.

MPR RI. 1970. *Seperembat Abad DPR RI.*, Sekretaris DPR RI, Jakarta 29 Agustus

Mochtar Pakpahan. 1994. *DPR RI Semasa Orde Baru.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Sekretariat Negara RI. 1998. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI); Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI); 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945.* Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia,

Sekretariat Jenderal MPR RI. 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 1999.* Jakarta: Sekretariat Jenderal.

----------. 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2000 Buku Satu.* Jakarta: Sekretariat Jenderal.

----------. 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2000 Buku Dua*. Jakarta: Sekretariat Jenderal.

----------. 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2000 Buku Tiga*. Jakarta: Sekretariat Jenderal.

----------. 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2000 Buku Empat.* Jakarta: Sekretariat Jenderal.

----------. 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2000 Buku Enam.* Jakarta: Sekretariat Jenderal.

----------. 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2000 Buku Tujuh.* Jakarta: Sekretariat Jenderal

----------. 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2001 Buku Satu.* Jakarta: Sekretariat Jenderal.

----------. 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2001, Buku Dua.* Jakarta: Sekretariat Jenderal.

----------. 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2001 Buku Tiga.* Jakarta: Sekretariat Jenderal, 2008.

----------. 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002 Tahun Sidang 2001, Buku Empat.* Jakarta: Sekretariat Jenderal.

B. Risalah MPR

Risalah Rapat Ke-2 BP MPR, 6 Oktober 1999.

Risalah Rapat Tim Kecil PAH I BP MPR, 15 Desember 1999.

Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000.

Risalah Rapat Sinkronisasi PAH I, 11 Juli 2000.

Risalah Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR (Lanjutan Ke-1), 11 Juli 2000.

Risalah Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR, 12 Juli 2000.

Risalah Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR, 17 Juli 2000.

Risalah Rapat Ke-51 PAH I BP MPR, 29 Juli 2000.

Risalah Rapat Paripurna Ke-5 Sidang Tahunan MPR, 10 Agustus 2000.

Lampiran

Susunan Keanggotaan PAH III BP MPR 1999

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Ketua
2	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si	Partai Golkar	Wakil Ketua
3	H. Amin Aryoso, S.H., M.H.	PDIP	Wakil Ketua
4	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Sekretaris
5	Drs. Harjono, S.H., M.C.L.	PDIP	Anggota
6	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
7	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
8	Aberson Marle Sihaloho	PDIP	Anggota
9	H. Julius Usman, S.H.	PDIP	Anggota
10	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
11	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota
12	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
13	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Partai Golkar	Anggota
14	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
15	H. Zain Badjeber, S.H.	PPP	Anggota
16	Drs. H. Lukman Hakim Saifuddin	PPP	Anggota
17	Dra. Khofifah Indar Parawansa M.Si	PKB	Anggota
18	Ir. Hatta Rajasa	Reformasi	Anggota
19	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota
20	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota
21	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
22	Drs. H. Asnawi latief	Daulatul Ummah	Anggota
23	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
24	Marsda Hendi Tjaswadi, S.H., S.E., M.B.A., C.N., M.Hum	TNI/Polri	Anggota
25	Dra. Valina Singka Subekti, M.A.	Utusan Golongan	Anggota

Susunan Keanggotaan PAH I BP MPR 1999-2000

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Drs. Jakob Tobing, MPA.	PDIP	Ketua
2	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Wakil Ketua
3	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si	Partai Golkar	Wakil Ketua
4	Drs. Ali Masykur Musa, M.Si	PKB	Sekretaris
5	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
6	Ir. Pataniari Siahaan	PDIP	Anggota
7	Drs. Soewarno	PDIP	Anggota
8	H. Julius Usman, S.H.	PDIP	Anggota
9	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
10	Drs. Harjono, S.H., M.C.L.	PDIP	Anggota
11	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
12	Drs. Katin Subiyantoro	PDIP	Anggota
13	Dr. Drs. Muhammad Ali, S.H., Dip. Ed., M.Sc.	PDIP	Anggota
14	Mayjen. Pol. (Purn). Drs. Sutjipno	PDIP	Anggota
15	I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
16	Ir. Rully Chairul Azwar	Partai Golkar	Anggota
17	Drs. Theo L. Sambuaga, M.A.	Partai Golkar	Anggota
18	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota
19	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Partai Golkar	Anggota
20	Ir. Achmad Hafiz Zawawi, M.Sc.	Partai Golkar	Anggota
21	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
22	Drs. Baharuddin Aritonang	Partai Golkar	Anggota
23	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
24	Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen	Partai Golkar	Anggota
25	Dra. Hj. Rosnaniar	Partai Golkar	Anggota
26	Drs. H. Amidhan	Partai Golkar	Anggota
27	H. Zain Badjeber, S.H.	PPP	Anggota
28	H. Ali Hardi Kiaidemak, S.H.	PPP	Anggota
29	Drs. H. Lukman Hakim Saifuddin	PPP	Anggota
30	H. Ali Marwan Hanan	PPP	Anggota
31	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Anggota
32	Drs. Abdul Khaliq Ahmad	PKB	Anggota

33	Drs. K.H. HB. Syarief Muhammad Alaydarus	PKB	Anggota
34	Ir. A.M. Luthfi	Reformasi	Anggota
35	Ir. Hatta Rajasa	Reformasi	Anggota
36	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota
37	Dr. Fuad Bawazier	Reformasi	
38	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota
39	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
40	Drs. H. Asnawi latief	Daulatul Ummah	Anggota
41	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
42	Marsda. Hendi Tjaswadi, S.H., S.E., M.B.A., C.N., M.Hum	TNI/Polri	Anggota
43	Brigjen. Pol. Drs. Taufiqurrohman Ruki, S.H.	TNI/Polri	Anggota
44	Dra. Valina Singka Subekti, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
45	Dra. Inne E.A. Soekarso, APT.	Utusan Golongan	Anggota
46	Prof. Dr. H. Soedijarto, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
47	Sutjipto, S.H.	Utusan Golongan	Anggota

Susunan Keanggotaan PAH I BP MPR 2000-2001

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Drs. Jakob Tobing, MPA.	PDIP	Ketua
2	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Wakil Ketua
3	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si	Partai Golkar	Wakil Ketua
4	Drs. Ali Masykur Musa, M.Si	PKB	Sekretaris
5	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
6	Ir. Pataniari Siahaan	PDIP	Anggota
7	Drs. Soewarno	PDIP	Anggota
8	H. Julius Usman, S.H.	PDIP	Anggota
9	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
10	Drs. Harjono, S.H., M.C.L.	PDIP	Anggota
11	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
12	Drs. Katin Subiyantoro	PDIP	Anggota
13	H. Haryanto Taslam	PDIP	Anggota
14	Mayjen. Pol. (Purn). Drs. Sutjipno	PDIP	Anggota

15	I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
16	Ir. Zainal Arifin	PDIP	Anggota
17	K.H. Achmad Aries Munandar, M.Sc.	PDIP	Anggota
18	Ir. Rully Chairul Azwar	Partai Golkar	Anggota
19	Drs. Theo L. Sambuaga, M.A.	Partai Golkar	Anggota
20	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota
21	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Partai Golkar	Anggota
22	Ir. Achmad Hafiz Zawawi, M.Sc.	Partai Golkar	Anggota
23	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
24	Drs. Baharuddin Aritonang	Partai Golkar	Anggota
25	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
26	Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen	Partai Golkar	Anggota
27	Dra. Hj. Rosnaniar	Partai Golkar	Anggota
28	Drs. H. Amidhan	Partai Golkar	Anggota
29	H. Zain Badjeber, S.H.	PPP	Anggota
30	H. Ali Hardi Kiaidemak, S.H.	PPP	Anggota
31	Drs. H. Lukman Hakim Saifuddin	PPP	Anggota
32	H. Ali Marwan Hanan	PPP	Anggota
33	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Anggota
34	Drs. Abdul Khaliq Ahmad	PKB	Anggota
35	Andi Najmi Fuadi, S.H.	PKB	Anggota
36	Ir. H. Erman Suparno, MBA.	PKB	Anggota
37	Ir. A.M. Luthfi	Reformasi	Anggota
38	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota
39	Dr. Fuad Bawazier	Reformasi	Anggota
40	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota
41	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
42	Drs. H. Asnawi latief	Daulatul Ummah	Anggota
43	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
44	Marsda. Hendi Tjaswadi, S.H., S.E., M.B.A., C.N., M.Hum	TNI/Polri	Anggota
45	Brigjen. Pol. Drs. Taufiqurrohman Ruki, S.H.	TNI/Polri	Anggota
46	Mayjen. TNI. Afandi, S.Ip.	TNI/Polri	Anggota
47	Irjen. Pol. Drs. I Ketut Astawa	TNI/Polri	Anggota
48	Dra. Valina Singka Subekti, M.A.	Utusan Golongan	Anggota

49	Drs. Ahmad Zacky Siradj	Utusan Golongan	Anggota
50	Prof. Dr. H. Soedijarto, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
51	Sutjipto, S.H.	Utusan Golongan	Anggota

Susunan Keanggotaan Tim Ahli PAH I BP MPR
2000-2001

Bidang	Nama
Politik	1. Prof. Dr. Maswadi Rauf, M.A. (Koordinator Bidang) 2. Dr. Bahtiar Effendy (Sekretaris Bidang) 3. Prof. Dr. Afan Gaffar, M.A. 4. Prof. Nazaruddin Sjamsuddin 5. Prof. Dr. Ramlan Surbakti, M.A. 6. Dr. Riswandha Imawan, M.A.
Hukum	1. Prof. Dr. Ismail Suny, S.H., MCL. (Ketua Tim Ahli) 2. Prof. Dr. Maria S. W. Sumardjono, S.H., MCL., MPA. (Wakil Ketua Tim Ahli) 3. Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo (Koordinator Bidang) 4. Satya Arinanto, S.H., M.H. (Sekretaris Bidang) 5. Prof. Dr. Hasyim Djalal, M.A. 6. Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. 7. Prof. Dr. Muchsan, S.H. 8. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.H. 9. Prof. Dr. Suwoto Mulyosudarmo
Ekonomi	1. Prof. Dr. Mubyarto (Koordinator Bidang) 2. Dr. Sri Mulyani (Sekretaris Bidang) 3. Prof. Dr. Bambang Sudibyo 4. Prof. Dr. Dawam Rahardjo 5. Prof. Dr. Didik J. Rachbini 6. Dr. Sri Adiningsih 7. Dr. Syahrir

Agama, Sosial, dan Budaya	1. Dr. H. Nazaruddin Umar, M.A. (Sekretaris Tim Ahli) 2. Prof. Dr. Azyumardi Azra (Koordinator Bidang) 3. Dr. Komarudin Hidayat (Sekretaris Bidang) 4. Dr. Eka Darmaputera 5. Prof. Dr. Sardjono Jatiman
Pendidikan	1. Dr. Willy Toisuta (Koordinator Bidang) 2. Dr. Jahja Umar (Sekretaris Bidang) 3. Prof. Dr. Wuryadi, M.S.

Susunan Keanggotaan PAH I BP MPR 2001-2002

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Drs. Jakob Tobing, MPA.	PDIP	Ketua
2	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Wakil Ketua
3	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si	Partai Golkar	Wakil Ketua
4	Drs. Ali Masykur Musa, M.Si	PKB	Sekretaris
5	K.H. Achmad Aries Munandar, M.Sc.	PDIP	Anggota
6	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
7	Ir. Pataniari Siahaan	PDIP	Anggota
8	Drs. Soewarno	PDIP	Anggota
9	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
10	Drs. Harjono, S.H., M.C.L.	PDIP	Anggota
11	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
12	Drs. Katin Subiyantoro	PDIP	Anggota
13	Ir. Zainal Arifin	PDIP	Anggota
14	Mayjen. Pol. (Purn). Drs. Sutjipno	PDIP	Anggota
15	I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
16	H. Haryanto Taslam	PDIP	Anggota
17	Ir. Rully Chairul Azwar	Partai Golkar	Anggota
18	Drs. Theo L. Sambuaga, M.A.	Partai Golkar	Anggota
19	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota

20	Ir. Achmad Hafiz Zawawi, M.Sc.	Partai Golkar	Anggota
21	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
22	Drs. Baharuddin Aritonang	Partai Golkar	Anggota
23	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
24	Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen	Partai Golkar	Anggota
25	Drs. H. Amidhan	Partai Golkar	Anggota
26	M. Akil Mochtar, S.H.	Partai Golkar	Anggota
27	H. Zain Badjeber, S.H.	PPP	Anggota
28	H. Ali Hardi Kiaidemak, S.H.	PPP	Anggota
29	Drs. H. Lukman Hakim Saifuddin	PPP	Anggota
30	H. Abdul Aziz Imran Pattisahusiwa, S.H.	PPP	Anggota
31	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Anggota
32	Ir. H. Erman Suparno, MBA.	PKB	Anggota
33	Dra. Ida Fauziah	PKB	Anggota
34	Ir. A.M. Luthfi	Reformasi	Anggota
35	Dr. Fuad Bawazier	Reformasi	Anggota
36	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota
37	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota
38	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
39	Drs. H. Asnawi latief	Daulatul Ummah	Anggota
40	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
41	Mayjen. TNI. Afandi, S.Ip.	TNI/Polri	Anggota
42	Irjen. Pol. Drs. I Ketut Astawa	TNI/Polri	Anggota
43	Brigjen. TNI. Kohirin Suganda S., M.Sc.	TNI/Polri	Anggota
44	Drs. Ahmad Zacky Siradj	Utusan Golongan	Anggota
45	Prof. Dr. H. Soedijarto, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
46	Sutjipto, S.H.	Utusan Golongan	Anggota
47	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Utusan Daerah	Anggota
48	Ir. Januar Muin	Utusan Daerah	Anggota
49	Dra. Psi. Retno Triani Djohan, M.Sc.	Utusan Daerah	Anggota
50	Ir. Vincen T. Radja	Utusan Daerah	Anggota

BIODATA SINGKAT
TIM PENYUSUN BUKU

PENGARAH

Moh. Mahfud MD	Ketua Mahkamah Konstitusi
Achmad Sodiki	Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi
M. Arsyad Sanusi	Hakim Konstitusi
Muhammad Alim	Hakim Konstitusi
Harjono	Hakim Konstitusi
Maria Farida Indrati	Hakim Konstitusi
Ahmad Fadlil Sumadi	Hakim Konstitusi
M. Akil Mochtar	Hakim Konstitusi
Hamdan Zoelva	Hakim Konstitusi

NARA SUMBER

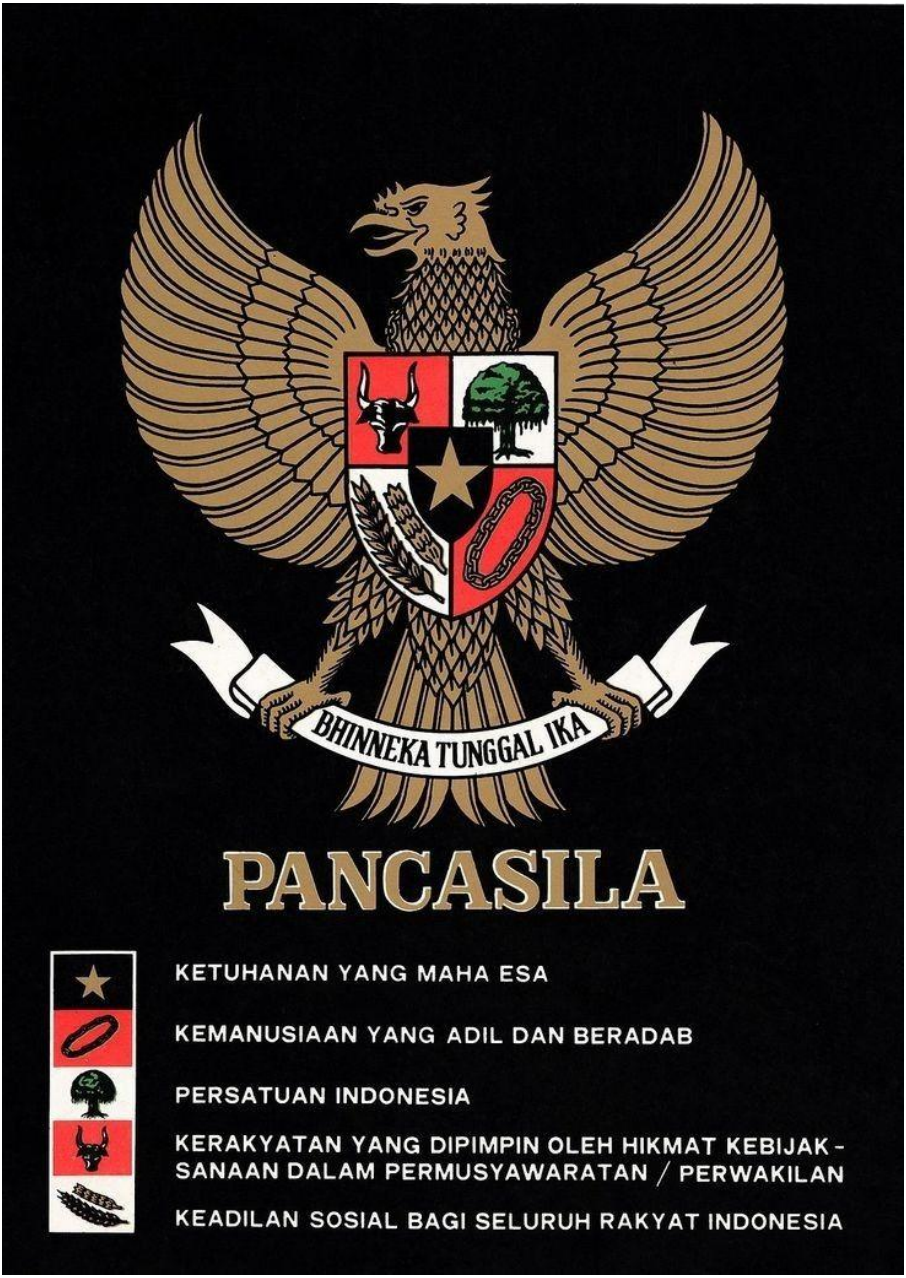
Harun Kamil	Ketua PAH III BP MPR 1999 & Wakil Ketua PAH I BP MPR (1999-2002)
Jakob Tobing	Ketua PAH I BP MPR (1999-2002)
Slamet Effendy Yusuf	Wakil Ketua PAH III BP MPR 1999 & Wakil Ketua PAH I BP MPR (1999-2002)
Hamdan Zoelva	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Lukman Hakim Saifuddin	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Sutjipno	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
A. M. Luthfi	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Sutjipto	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)

Ali Hardi Kiaidemak	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
M. Hatta Mustafa	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Zain Badjeber	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Agun Gunandjar Sudarsa	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Valina Singka Subekti	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2001)
Achmad Hafidz Zawawi	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Patrialis Akbar	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Asnawi Latief	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Soedijarto	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Frans FH. Matrutty	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
JE. Sahetapy	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Baharuddin Aritonang	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
G. Seto Harianto	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Fuad Bawazier	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Katin Subiyantoro	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
T.M. Nurlif	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Rully Chairul Azwar	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Amidhan	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
I Ketut Astawa	Anggota PAH I BP MPR (2000-2002)
Ali Masykur Musa	Sekretaris PAH I BP MPR (1999-2002)
Ahmad Zacky Siradj	Anggota PAH I BP MPR (2000-2002)

Soewarno	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Patanari Siahaan	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Theo L. Sambuaga	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Andi Mattalatta	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Happy Bone Zulkarnaen	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Antonius Rahail	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Hendi Tjaswadi	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Ida Fauziyah	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)

PELAKSANA

Janedjri M. Gaffar	Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi
Zainal A. Hoesein	Panitera Mahkamah Konstitusi
Noor Sidharta	Kepala Biro Humas dan Protokol Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
Heru Setiawan	Kepala Subbagian Media Massa Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
Sri Handayani	Kepala Subbagian Protokol Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
Meyrinda R. Hilipito	Staf Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
Lulu Anjarsari P	Staf Publikasi Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
Herman To	Staf Publikasi Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi


BHINNEKA TUNGGAL IKA
PANCASILA
KETUHANAN YANG MAHA ESA
KEMANUSIAAN YANG ADIL DAN BERADAB
PERSATUAN INDONESIA
KERAKYATAN YANG DIPIMPIN OLEH HIKMAT KEBIJAK-SANAAN DALAM PERMUSYAWARATAN / PERWAKILAN
KEADILAN SOSIAL BAGI SELURUH RAKYAT INDONESIA

BHINNEKA TUNGGAL IKA
MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI

Jl.Medan Merdeka Barat No.6 Jakarta Pusat
PO Box 999 JKT 10000
Telp. +62 21 23529000, Fax. +62 21 3520177
www.mahkamahkonstitusi.go.id
email: sekretariat@mahkamahkonstitusi.go.id